

## <論説>イギリスにおける地方政府の産業政策・雇用 創出政策：一九八〇年代の企業公社(EB)を中心に

著者	相田 利雄
雑誌名	社会労働研究
巻	41
号	1-2
ページ	99-170
発行年	1994-09
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/00018723">http://hdl.handle.net/10114/00018723</a>

# イギリスにおける地方政府の産業政策・雇用創出政策

——一九八〇年代の企業公社（EB）を中心に——

相 田 利 雄

（社会学部教授）

## （目次）

### I 課題

### II 政策形成の背景

#### 一 地域別産業配置と八〇年代前半の失業地図

#### 二 労働党都市左翼の抬頭とその政策

##### 1 都市左翼の地方政権への進出とその政策思想

##### 2 都市左翼の地方政府による産業政策・雇用創出政策の特徴

### III 地方政府の企業公社（EB）

#### 一 地方政府の企業公社の特徴

## 二 地方政府の企業公社の諸形態

### 1 G L E B

### 2 W M E B

### 3 L E L

## 三 地方政府の企業公社の評価

### 1 企業公社の量的成果

### 2 企業公社の質的役割

## IV 中央政府による地方政府支出削減と企業公社の財政的基盤の脆弱化

### 一 中央政府と地方政府の対抗

### 二 中央政府の攻撃の強化と企業公社の財政的基盤の脆弱化

#### 1 概観

#### 2 中央政府の攻撃

#### 3 地方政府の防戦と中央政府の再攻撃

## V まとめと展望

### 一 地方政府の経済開発政策の評価

### 二 官民協調か民間主導か

### 三 展望

## I 課題

本稿は、一九八〇年代のイギリスにおける地方政府の産業の再生、発展と雇用創出をめざす諸政策の実態、効果と限界を明らかにし、それらの今後を展望しようとする。当時のイギリスでは大多数の地方政府は失業や経済開発に對して何らかの組織的な対応を実施していた。ここでいう、産業の再生とは主として工業のリヴァイヴアルのことであり、産業の発展とは主としてサービス業のデベロップメントのことである。

産業の再生、発展は次の二つの視点から重要視された。第一に、イギリスのマクロ経済が七〇年代をとうして停滞的であったが、その原因はイギリス産業の国際競争力が低下し、国際収支が慢性的に赤字になったことにある。そこでマクロ経済の再生のためには産業の再生、発展が不可欠である。第二に、七〇年代の経済停滞はイギリスの失業率を高め、国民生活の水準を低下させた。そこで失業を減らし、国民生活の水準を維持、向上させるためには、雇用の場としての産業自体の再生と発展がはからねばならない。

本稿では雇用創出に関連させて地方政府レベルの産業政策を検討するが、そのように課題を限定するのは次の理由からである。

一九七九年に保守党サッチャー政権が成立して以降、八〇年代のイギリスでは新保守主義の通貨管理政策の下で大量の失業が発生し、失業率は年々高まり、OECD諸国の中でも最高率となった(表1)。失業率の上昇は既に七〇年代を通じて進行し労働党政権もその傾向を逆転することができなかったのであるから、失業やその比率の上昇をすべて保守党サッチャー政権の失政に帰因すると考えるのは誤まりである。七〇年代とくに石油危機後の経済停滞の中でイギリスは長期のスタグフレーションに陥り、労働党政権の国家資本の救済、再生政策や所得政策によってはもはや

表1 OECD 諸国の失業率(全労働力)

年	U.S.	カナダ	日本	フランス	ドイツ	イタリア	イギリス *	OECD 統計
1978	6.0	8.3	2.2	5.2	3.5	7.1	5.9	5.1
1979	5.8	7.4	2.1	5.9	3.2	7.6	5.0	5.0
1980	7.0	7.4	2.0	6.3	3.0	7.5	6.4	5.7
1981	7.5	7.5	2.2	7.4	4.4	8.3	9.8	6.6
1982	9.5	10.9	2.4	8.1	6.1	9.0	11.3	8.0
1983	9.5	11.8	2.6	8.3	8.0	9.8	12.5	8.5
1984	7.4	11.2	2.7	9.7	7.0	10.2	11.7	7.9
1985	7.1	10.4	2.6	10.1	7.2	10.5	11.2	7.8
1986	6.9	9.5	2.8	10.3	7.0		11.1	

注\* 1984年4月以降改訂版

出所: "National Institute Economic Review" Nov. 1987

経済の回復はありえなかった。それほどにイギリス経済は産業の国際競争力を失っていたのであり、そうなるような構造的要因をかかえていたのである。

イギリス経済の再生を目的として、サッチャー政権は、従来の労働党政権はもとより保守党政権も採用しなかったラディカルな政策を次々に実施していく。新保守主義の通貨管理政策はそのうちの代表的政策であった。イギリス経済の再生の前提として経済を攪乱させるようなインフレーションの収束が重要課題であると認識し、そのためには失業の増加も止むなしとしたのである。こうして八〇年代前半のイギリス経済は大量失業の発生と高失業率によって特徴づけられる。

以上のようなコンテキストの中で八〇年代のイギリスにおける政治的諸勢力の係争の焦点の一つは失業対策、雇用創出政策であった。失業対策とは失業者手当政策、職業訓練政策であるが、これらは発生した失業に対する政策である。失業者の生活を保障するために、こうした政策が不可欠であることは言うまでもない。しかし、発生した失業への対応だけでなくもっと積極的に失業者自体を減らしていく政策が実施される必要があった。ここに雇用創出政策の必然性がある。

雇用創出政策には民間雇用の創出を目的とする政策と公的雇用の創出を目的とするものがある。前者は産業政策・中小企業・協同組合政策であり、後者は

公的雇用拡大政策である（それらのイギリスにおける具体的内容は後述する）。この論文ではこうした広い分野の政策を一括して、広い意味での産業政策・雇用創出政策と呼ぶことにする。

ところで産業政策・雇用創出政策の政策主体は中央政府と地方政府である。この両政策主体は政策内容を巡って協力関係を結ぶことも対抗関係に立つこともある。八〇年代は両政策主体の対抗関係が色濃く現われた時期であった。

サッチャー保守党中央政府は公的セクターの介入をできるだけ少なくする政策を採用した。失業対策は「コンペンセーション政策」（失業手当政策）が中心であり、産業政策を実施する場合でも民間セクター主導によって地方の活性化をはかることを基本として、Enterprise Zones（EZ—企業ゾーン）やUrban Development Corporations（UDC—都市開発公社）を推進した。

こうした民間セクター主導の地方の活性化政策に批判的な労働党都市左翼が支配する地方政府は、地方当局自身が産業政策・雇用創出政策を推進するように努めた。これまでは地方政府が産業政策・雇用創出政策を実施するという制度的な必然性はなかった。中央政府の地方政府に対する「一括補助」の構成要素の中で経済開発や失業に対する政策は認められていなかった。又、こうした仕事の重要部分について明確な立法的基盤もなかった。しかしながら、都市左翼の影響力が強い地方政府は、Local Enterprise Boards（地方企業公社）、Economic Development Corporations（経済開発公社）、Local Enterprise Agencies（地方企業助成会社）などを設立して産業政策・雇用創出政策を実施した。

こうした都市左翼の地方政府による産業政策・雇用創出政策は、産業の再生、発展と失業への対応として斬新なものであり、今後のイギリスの産業政策・雇用創出政策を展望するのに一つの手掛りとなるものである。以上が、筆者がこのテーマを設定した理由である。

## II 政策形成の背景

### 一 地域別産業配置と八〇年代前半の失業地図<sup>(1)</sup>

一国内の失業は地域的に不均等に現われる。それは一国内の諸産業は地域的に偏在しており、また諸産業の衰退が不均等に発生するからである。

八〇年代前半のサッチャー政権の下で全国的な失業者数の増加と失業率の上昇がみられたことは既に述べた通りである。その状況の中でも失業率の高低には地域的な不均等が明確に現われた。失業増はサッチャー政権の通貨管理政策によってもたらされたことは確かだが、その地域的不均等性には、より長期的な、産業のシフトやイギリス産業の国際競争力の低下が作用したのである（イギリスの地域区分については別図を参照）。

まず最初に一九三〇年代の再来とも言われたほどの失業の集中とすさまじい貧困（人口減、社会施設不足）に見まわれた地域があった。それは古い基礎産業である石炭産業、造船産業が立地していた南ウェイルズ（South Wales）、中央スコットランド（Central Scotland）、北東イングランド（North East England）である。石炭産業は主としてドイツとの競争に、造船産業は主として日本との競争に、それぞれ敗退して衰退してきた。その衰退は早くも一九五〇年代末から進行しており、六〇年代前半、七〇年代後半には大量の失業が発生していた。そしてサッチャー政権の通貨管理政策の下で、これらの産業は基本的には「切り捨て」られ、南ウェイルズ、中央スコットランド、北東イングランドが高失業率の地域となったのである。

つぎに、従来は高失業地域ではなかった西ミッドランド（West Midlands）、北西イングランド（North West

## 別図 イギリスの地域区分



出所 ; Brian W.Hogwood and Michael Keating (eds.)  
"Regional Government in England"  
Clarendon Press, Oxford, 1982



England)がその中に巻き込まれた。これらの地域には鉄鋼、機械、自動車、電機などの産業が立地していた。これらの産業は石炭産業や造船産業ほどではなかったが、それでも機械化・合理化の遅れなどによって次第に国際競争力を低下させてきた。一九六〇年中葉から一貫して工業雇用数が減少を続けていたのである。それでもサーヴィス産業の雇用数が増加していたので、これらの地域の失業者数はそれほど増加しなかった。このため、工業雇用者数の減少は非工業化（サーヴィス経済化—Deindustrialisation）現象としてとらえられていた。ところが、こうした現象はサッチャー政権下で一挙に加速され、国際競争力が著しく低下した鉄鋼、機械、自動車、電機といった広範な部門で工業雇用者数が減少した。サーヴィス経済の発展にも限界があった。こうして西ミッドランド、北西イングランドでも失業率が急上昇したのである。

さらに、都市部とくにインナー・シティの衰退による失業増も進行した。イギリスの都市地域は一九六一年から七六年までに、五年ごとに二〇万人の工業雇用を喪失してきた。これはイギリス工業の衰退によってもたらされたというよりは、工場の地方分散や巨大資本の工場閉鎖によって生じたものであった。都市に立地していた大工場は小都市（small towns）や田舎地帯（rural areas）に移転し、イギリスの内外巨大企業の大工場は都市部の工場を閉鎖したのである。そうした大工場の移転や閉鎖が実施されたのは次のような事情があったからである。

巨大企業にとって都市の工場は工場設備が古く、生産技術も古いので労働生産性が低い。また、そこには伝統的な強い労働組合があり、機械化・合理化を実施しにくく、ストライキなどの労働争議が生じ易い。さらに、都市に於ては地方と比べて失業した労働者が再雇用されるような代替する雇用（とくにサーヴィス業）が多数存在するため、失業が拡散され自らの責任を回避し易いので、巨大企業にとっては都市の工場の方が地方のそれよりも閉鎖し易い。八〇年代サッチャー政権下で以上のような傾向に迫車がかけられたのである。

右に述べた多くの高失業地域とはコントラストをなして南東イングランド(South East England)はサッチャー政権下でも低失業率を維持している。それは次に述べる諸事情により、六〇年代後半以降、この地域に特定の職業や産業の従業者が集中しているからである。

まず、企業、とくに巨大企業の管理構造の地域的再編成が進行した。六〇年代後半以降、巨大企業の管理上のヒエラルキーが拡大し、巨大企業一〇〇社のイギリス経済の支配が強化された。この中で、本社と上層管理者(マーケティング、金融、法律のスタッフ)がロンドンと南東イングランドに集中し、生産(工場)と下層管理者、生産(工場)に近い管理者が、上記以外の地域に分散する傾向を示している。

つぎに所有の集中とうらはらに生産の分散が進んだ。従来ロンドンに立地していた生産は南東イングランドに分散され、ミッドランドに立地していた生産は北西イングランド、西ミッドランドに分散された。この過程は生産技術の変化にともなう労働力需要の変化とも関連している。即ち、産業構造が旧来の重工業から電気通信、電気機械部品、エレクトロニクスなどの工業へとシフトしていく中でロンドンやミッドランドの熟練男子作業労働者需要が減少し、周辺地域の不熟練、半熟練女子組立労働者需要が増加していった。

右の過程は低賃金を求めて産業や事務労働が都市部から周辺部に分散されることと重なっている。衣服産業等が周辺部に分散され、中央政府や民間企業の事務労働のうち日常的要素(routine elements)がロンドンの周辺部に分散されたのである。ロンドンより六〇マイル離れると事務労働の賃金や事務所家賃が低いからである。

さらに、科学者や技術者も周辺部に分散していった。巨大企業の研究機関、独立した対事務所サーヴィス(ソフトウェア・サーヴィス、ハイテク・セクターなど)に従事する科学者や技術者も試作段階を除いて生産過程から離れ、周辺部に立地するようになる。

以上の動きとからんで、ブリストル、サザンプトンとその周辺の田舎地域からロンドンを通り、ケインブリッジまでの南東イングランドにはイギリスのサン・ベルト(Sun Belt)が形成される。ここにはテクノクラートの上層が集中する。巨大企業だけでなく中小企業の企業家と科学者が急増し、バイオ・テクノロジー、ソフトウェアのコンサルタントが集中する。サン・ベルトの繁栄は巨大企業の本社、金融界、中央政府の本庁が存立するロンドンへのアクセスの容易さと軍事産業への近接さによってもたらされている。産業としては新しいハイテク産業、巨大企業のR&D、巨大企業の本社が存立し、そうした動きに応じて対事業所サーヴィスに携わる科学研究者や技術者がこの地域に集中する<sup>(3)</sup>。

以上述べたような諸産業の地域的偏在とそれらの衰退の不均等性は八〇年代前半のイギリス失業地図に鮮明に反映している。それはいわば一九三〇年代再来型の失業と一九七〇年代の失業がオーバーラップしたものである。すなわち、南ウェイルズ、中央スコットランド、北東イングランドに加えて西ミッドランド、北西イングランドに高失業地域が集中している。しかも、同じ地域の中でも大都市圏のインナー・シティが全国平均よりもはるかに高い失業率を示している。これに対してイギリスのサン・ベルトと称される南東イングランドだけで全国平均よりもかなり失業率が低い。

こうして、高失業地域の地方政府を中心にして八〇年代前半にその政策の重点を失業対策、雇用創出政策、産業政策に置かざるを得なくなるのである。

## 二 労働党都市左翼の抬頭とその政策

### 1 都市左翼の地方政権への進出とその政策思想<sup>(4)</sup>

イギリスの二大政党の一つである労働党の中に七〇年代後半から新しい潮流として都市左翼(Urban Left)が抬頭した。そして、彼らは中央政府にサッチャー保守党政権が成立した直後の八〇年から八一年にかけての地方選挙で労働党の選挙綱領の作成主体として進出した。その選挙綱領では経済開発関連の政策として市営の新しい企業、生産協同組合・新規開業、閉鎖に直面した古い企業への投資、工場の建設と磨き直し(refurbishment)、技術計画(technology scheme)への融資、機会均等の助成、職業訓練機関の形成などが唱えられた。

都市左翼に主導された労働党は、八〇年から八一年にかけての地方選挙で大都市圏を中心に勝利し、地方政府の権についた。もともと安定した労働党の支配地域であるシェフィールド市で市長にデイヴィッド・ブランケット(三才)が就任した。四七年間、労働党右派が支配していた大ロンドンでは、同党の左派と中間派の連合が成立してケン・リヴィングストン(三六才)が知事に就任した。<sup>(5)</sup>マンチェスター、西ミッドランド、ランカシャーなどを含めた大都市圏の多くの地域でも同様の結果がもたらされた。

こうして八〇年代には、一般的に不況を反映して地方政府の事業開発(Business Development)活動が活発化する中で、とくに労働党支配下の地方政府のそれが目立ってきていた。表2によれば、「情報提供」は労働党配下か保守党支配下かを問わず殆んど地方政府が実施しているが、「相談・支援」、「企業信用援助」、「協同組合の開発」、「コミュニティ産業の支援」は労働党支配下の地方政府の方が保守党支配下のそれよりも活発に実施している。「少数民族事業への支援」も統計上の区分がでなかったものでこの表からは傾向を読みとることができないが、後述するように労働党支配下の地方政府が重要視している政策である。

都市左翼は若い労働党地方議員、ラディカルな専門的地方政府の労働者、地域活動家などによって担われていた。地域活動家とは婦人運動、黒人グループ、エコロジスト、平和キャンペーンナー、コミュニティ活動家、職場委員運

表2 地方政府の政党支配別、1980年以降の事業開発活動(回答した当局の%)

	労働党	保守党	その他	合計
情報提供 (立地, 施設など)	96.7	94.0	94.2	94.8
相談・支援 (金融相談など)	86.7	46.5	67.9	63.1
企業信用援助	56.6	49.5	56.6	53.3
協同組合の開発	66.7	12.0	26.4	31.0
コミュニティ産業の支援	43.3	6.0	9.4	17.4
少数民族事業への支援	—	—	—	11.2
その他の事業開発活動	—	—	—	31.5

資料: Mills, Liz and K. Young, "Local authority capacity for economic development" Policy Studies Institute, Feb. 1985

出所: Andrew Coulson "Economic Development" March 1986

動家などであり、都市における伝統的労働者の減少とその運動の停滞に代って新たに抬頭してきた。彼らのほしりは六〇年代後半に現われたが、前述のように七〇年代後半から八〇年代にかけて、その勢力を伸長させた。

都市左翼は組織された政治党派ではないし、内部に意見の不一致もある。しかし、伝統的労働党を保守主義・権威主義、そして家父長主義と批判して、これに挑戦し、同時にサッチャリズムへのオルターナティヴ(代替戦略)を提起しようとする点で都市左翼は共通点を有していた。

都市左翼の政策思想の一つの特色は「地方分権社会主義」(Local Socialism)というものである。伝統的な労働党は中央政府の役割を重視し、それに指導された機関(initiative)と立法が政策の要だと考えた。例えば、伝統的な労働党はNEB(National Enterprise Board—国家企業公社、七五年設立)を中心とした産業政策を実施した。都市左翼からみればNEBは産業を再生させず、従って失業を減らさなかった。さらに伝統的労働党は地方政府を福祉国家の重要な要素という位置づけしかしていなかった。これに対して、都市左翼の「地方分権社会主義」は、地方政府が中央政府の福祉政策の単なる請負機関ではなく労働組合と労働者を支援し、経営と経済発展を促すというオルターナティヴを探究すると

主張する。そのために都市左翼は次の二点を強調する。①民間資本をはじめとした既成権力（エスタブリッシュメント）の利害に挑戦して資源を再配分するために、地方政府の力を活用しなければならない。②地方政府のサービス提供を改革し、地方政治を民主化しなければならない。従来のようなサービス提供に経済（開発）政策・雇用政策のような新たなものを付け加え、同時に政策決定を非官僚的で公開されたものにし、広範な諸グループの参加を促進しなければならない。

こうした政策思想はその指導的理論家の一人であるロビン・マレイ・サセックス大学教授の次のような現状把握と政策主張<sup>⑦</sup>によって裏づけられている。①従来の労働党主流の経済政策プログラムは次の限界がある。工業が崩壊している（collapse）状況の下では景気刺激政策は国際収支の悪化とインフレーションをもたらす。またマクロの経済政策は多国籍企業の存在や政府の対外開放政策の反作用などによって、有効に作用しにくい。さらにそれはイギリス経済の当面する最大問題である生産の再構築（Restructuring）に直接作用しない。②労働党と労働組合の政策はその全焦点を金融と市場から生産にシフトさせるべきである。イギリスの競争国は新フォーディズム（例えば日本は通産省、長期金融、保護、R & D、補助金）で成功したのだから、イギリスもそれに学ばねばならない。③日本モデルには二重構造等の負の面があり、そうしたモデルでない再構築のオルターナティブを形成しなければならない。資本の利益のためでなく労働者の利益のための再構築が必要なのである。たとえばコンピュータが単に利潤のためでなく国民のニーズに応じて応用される必要がある。そうしたシステムが開発され、社会的規制の下にある工場に適用されたら、そうした工場は競争上の優位に立つことになる。そうした工場では適切な賃金とトレーニングが保障され、婦人や黒人への十分なアクセスがあり、障害者に配慮したデザインが開発され、進歩的な第三国からの（資材等の）計画的な輸入がなされる。以上のことを達成するには労働者による工場の現実的管理（real control）が必要である。それをす

るには自信の開発 (Development of confidence) と戦略的熟練 (Strategic skills) がなければならないが、それには時間がかかるし、資源と諸団体の充実が必要となる。④そうした戦略の可能性であるが、それはボトム・アップ (人々の現存する地点から出発) なので実践にすぐ移せる。つまり、中央政府が実践する前に労組員、地域コミュニティ、住民によって実践を開始することができる。こうした戦略を実践する以外に「日本化」 (Japanisation) の「集合的崇拜」 (Gathering imbrance) とその世界的傾向からイギリスの労働者を守る道はない。

以上述べたような「地方社会主義」やロビン・マレイに代表される政策思想に基づいて、都市左翼は新しい産業政策・雇用創出政策を実践に移していくのである。

## 2 都市左翼の地方政府による産業政策・雇用創出政策の特徴

都市左翼は地方政府の力と権威 (power and authority) を活用して前述した選挙綱領をふまえて、失業減と雇用増のための産業政策・雇用創出政策を実践していった。まず、その一般的特徴を述べておく。

### ① 地方政府内部の政策<sup>(8)</sup>

まず、地方政府は自らがしばしば地域の最大の雇用者であることを活用して地方政府そのものの雇用増をはかった。その場合、地域住民へのサービス提供の充実のための雇用を増加させた。例えば、シェフィールド市<sup>(9)</sup>では八六〇八七年で七〇〇〇人の雇用を増加させたが、それはホーム・ヘルパー、ケア・ワーカー、コンストラクション・ワーカーなどの雇用増であった。また、マンチェスター市では八四―八七年に三五〇〇人の雇用を増加させたが、それはコミュニティ・ケア、教育、住宅などの雇用増であった。

これとからめて、地方政府は労働諸条件の格差の是正や機会均等政策を実施した。最も低賃金層の中に入るといわ

れた地方政府のマニユアル・ワーカー、クラリカル・ワーカーの労働諸条件の向上に努め、最低収入保障（カムデン、グリニッジ、ラムベスなど）、低賃金補填（ハリンケイ、シェフィールドなど―後者では女子パートが対象）、労働時間、疾病手当、休暇などの格差是正（ハクニー、グリニッジ、シェフィールドなどではブルー・カラーとホワイト・カラーの格差是正）、教育・訓練（低賃金雇用者に対して地方政府内での訓練コースの設定や外部の教育コースへの参加機会の提供）などの充実に努力した。

また、雇用時の機会均等に向けて婦人、少数民族、障害者、その他に対する採用時の差別（とくに住宅、教育の差別）の解消に努力した。

これらの諸政策は、どの地方政府でも一様にスムーズに実施されたわけではない。地方によっては既存の地方官僚の抵抗も根強かったからである。とくに機会均等政策は既存のエスタブリッシュメント（既存の官僚）の利害に抵触する度合いが大きいために、その実施は容易ではなく、時には機会均等論者が孤立することもあったのである。

## ② 地方政府の外部に対する政策

地方政府は外部に対する権限を活用して産業政策・雇用創出政策を実施している。それは地方政府が投融資するケース、地方政府が購買力を活用するケース、サーヴィス・セクターを奨励するケースに分けることができる。

### ① 地方政府が投融資するケース

地方政府が自ら設立した企業公社（Enterprise Board―以下EBと略す）を通じて融資する場合や雇用局を通じて投資する場合がある。前者はその地域にに応じて拡大可能なキー・セクターを明確にして、その企業に雇用を守ったり創出するために融資するものである。後に詳述するようにいくつかの地方政府が八〇年代にこの方式を創造して実施に移した。後者はシェフィールド、マンチェスターなどの地方当局が実施した。



⑫ 地方政府が購買力を活用するケース

建設業界に対してローカル・コンテンツと雇用の質の改善を条件に計画的、安定的な発注を行なう場合、住民への便宜を改善することにより仕事をふやす場合（シェフィールドでは古ビルの湿気対策として除湿器を開発して、その生産者に対する仕事をふやすとともに、それを市が買い上げて市営の建物のテナントに供給した）、契約応諾（Contract Compliance）という、業者と仕事上の契約を結ぶ際に「よき雇用実践」（組合承認や採用時の機会均等など）の協定書（written agreement）をとる場合、展示会等の手段によって、従来輸入していた製品を地域で代替工業化しようとする場合などがある。

⑬ サーヴィス・セクターを奨励するケース

地方政府が地域の活性化のために工業セクターより育成が容易なサーヴィス・セクターを奨励するケースがある。小売業、倉庫業、新オフィスビルディング、コンピュータ・ソフト、観光業（ツーリズム）などが重点的に奨励される。とくにツーリズムは多くの地方政府で奨励されている。<sup>(10)</sup>たとえばホテルやゲスト・ハウスの建設や建物の磨き直し（refurbishment）がイギリス観光局（English Tourist Board）や都市開発補助金（Urban Development Grant）を活用して実施されている。また、テーマパーク、カントリーパーク、産業ミュージアム、考古学ミュージアム、コンフェランス・センター、コンヴェンション・センターの建設、道路、カーパーク、散歩道、運河の整備、語学学校の設立などが実施され、地方政府によるマーケット・リサーチを含めた企画案の研究がなされている。<sup>(11)</sup>

以上のように、都市左翼は、広い範囲の産業政策・雇用創出政策を実施することによって地域での産業の再生・発展と雇用創出に尽力したのである。それは「ジグゾーパズル」の組立てのようだとも評され、全体像とその効果を明らかにすることは容易ではない。しかしながら、こうした産業政策・雇用創出政策が地域の産業・雇用状況に一定の

インパクトを与えたことは明らかである。

つぎに、これらのうち、企業公社に焦点をあてて、その特徴、諸形態、成果と問題点を説明してみよう。

### Ⅲ 地方政府の企業公社

#### 一 地方政府の企業公社の特徴

地方政府の企業公社 (Local Government Enterprise Board — 以下EBと略す) は、八〇年代の地方政府の最も重要な革新的政策 (Policy Innovation) と称されるユニークな機関である。それは組織的には地方政府当局から独立した有限会社という特色をもち、「市場内で市場に対抗して活動する」 (working 'in and against the market') という<sup>(12)</sup>考え方の下で、融資や株式投資によって地域の産業・企業を保護・育成し、雇用を維持、増大させることを目的としている。

EBはどのようにして、こうした特色ある組織と考え方の下で運営されるようになったのであろうか。それは都市左翼が①国家企業公社 (National Enterprise Board) への失望と②地方政府の従来の経済政策への批判を鋭く提起し、その上に立ってEBを設立したからである。EBの設立の背景は次のとおりである。

#### 1 設立の背景

① 一九七四年から七九年の労働党政権下で、衰退しつつあったイギリス産業を救済して再生させていくために国家企業公社 (NEB) が活用された。しかし、それはイギリス産業の救済にも再生にも貢献せず、かえって失業者が

漸増していった。このことが多くのイギリス国民に労働党政府への失望感をかきたて、それは七九年のサッチャー保守党政府の成立をもたらし、一つの大きな原因となった。都市左翼は国家企業公社に対して次のような批判を提起する。国家企業公社は産業に介入したが、それは戦略なしに危機に直面した企業に介入したのに過ぎず、産業再建への積極的介入ではなかった。また、介入したときは経営者側の立場で介入し、大量解雇を発生させたケースもある。さらに、もともと国有企業は官僚的な中央集権的機関であり、非民主的かつ非効率的にならざるをえなかった。

また、都市左翼はウィルソン委員会報告（八〇年）をふまえてイギリスの金融制度を次のように批判した。イギリスの金融界であるシティは、第一に、長期投資に対してより、短期の利潤（returns）に関心が強く、イギリスへの投資又はイギリス経済を強化するような投資に特別の忠誠心をもっていない。第二に、好景気地帯（南東イギリス、東アングリア、そしてM4コリダーといった地域）以外やインナー・シティといった不況、失業地帯に重点投資をしていない。地方支店もこうしたシティの本店の投資姿勢に強く規定される。第三に、短期的でリスクの少ない投資が中心で、中小企業や工業に対する投資にほとんど興味をもっていない。

こうして、都市左翼は既成のシティ（金融界）による金融に対抗して不況・失業地帯、中小企業、工業への融資を行なうことの重要性を認識したのである。

都市左翼は、以上のような従来の政策への批判をふまえて、大ロンドン、ランカシャー、マージーサイド、西ミッドランド、西ヨークシャーで、一九八一年の地方選挙の綱領の中で、公営でなく半官半民の有限会社の地方政府企業公社（EB）の設立を提唱した。それは、地方政府と関係をもちつつも民間セクターへの投資に責任をもつ専門家をおき、特定の投資についての決定をする前に地方政府の委員会の承認を必要とせず、そして、投資戦略をもち、かつ労働者の立場を尊重した融資を行なう、という構想だったのである。<sup>13</sup>

② 他方で、都市左翼の従来の地方政府の経済政策への批判は次のとおりである。それらは、企業に対して建物や土地を提供する政策、他地域からの企業を誘致する政策、小企業を支援する政策などであったが、これらは誘致企業へのインセンティブやインフラ整備を支援することを目的にしている。とくに七〇年代にこうした地方政府の経済開発政策が盛んとなった。

都市左翼からみれば、そうした経済開発政策は、地方政府に専門家による特別委員会や小委員会がつくられ、Industrial Development Officer (IDO—産業開発専門官) を置くという流行を生んだが、IDOは民間のディベロッパーや産業家によって決められた考えに沿って経済開発政策を実践するにすぎず「計画」(中央政府の保守党も労働党も「計画」に反対していた)といった制限は設けず、市場の動きに追随する政策にすぎない。これでは経済政策や経済戦略をたてるという展望をもてない。この結果、企業による地域に対する勝手気ままな断片的投資を誘致することとなった。しかも中央政府もそうした政策を通達で奨励した。このように、地方政府の従来の経済開発政策は社会的サーヴィス、教育、住宅などの政策分野とちがって、地方政府の政策の中で政治的な重要性をもたず、また、この点で保守党と労働党の間に相異はなかった。<sup>(14)</sup>

以上のような批判の上に立って都市左翼は産業政策を他の政策とやらんで重要な政策として位置づけてEBを設立し、単なる企業誘致への支援だけでなく、とくに投資した資金がどういう利益をもたらすのかを充分に研究した上で投資を行なうような政策を実施しようとしたのである。

## 2 組織・人材の考え方

先に簡略にふれたEBの組織と考え方を詳しくみておく。

EBの組織は、地方政府当局から独立した有限会社である。有限会社であれば、会社の利益はその構成員に分配されず、会社解散でも、普通一ポンドの支払いに限定される。しかも税法上も有利である。そうした組織であれば地方政府の官僚機構の下にあるよりも柔軟かつ敏速に現実のニーズ（民間セクター投資）に対応できるし、民間セクターにとっても受け入れ易い。他方では産業開発専門官（IDO―前出）のようなディベロッパーの要求に応えて外から企業を誘致するという古い官僚の発想とはちがう新政策の担い手が確保できる。

こうした組織にみあうように人材は地方政府の中からだけでなく、民間セクターや産業から、金融、投資、労働関係などに関して必要な専門的知識や技術をもったスタッフも採用した。そして彼らに地方政府の上級官僚の上限の月給を保障した。<sup>(15)</sup>

以上のような特色をもった組織と人材によって始めてEBは民間セクターへの融資に特別の責任をもち、自らの判断による決定が可能となったのである。

尚、これは議員のイニシャティヴによる地方政府の刷新であり、地方当局の古い官僚の活動方法に対する強い批判を含んでいた。そのためこうした「組織と人材」に関する考え方は古い官僚からの根強い抵抗に直面することになる。

### 3 企業公社の資金源

企業公社は様々な資金源を確保した。

七二年地方政府法の第三項の資金（もともと経済開発にも活用可能なもの）は当然のこととして支出される。次に、同法第一三七項の資金（だんだん経済開発のために活用されてきたもの）を補助金として受けた。これは、同法のどこにもカバーされていない費用を一ポンドのレイトにつき二ペンスまで支出することを許しているものである。

また、外部資金である年金基金、ECの社会基金もEBの有力な資金源であった。これらは、公的セクターであるEBが商業的に実行可能な投資先を認知したとき、協調融資を実施したのである。

## 二 地方政府の企業公社の諸形態

企業公社はイギリスの五つの主な広域都市圏—つまり、西ミッドランド、西ヨークシャー、マージーサイド、ランカシャー、大ロンドン—の地方政府当局によって設立された(表3)。それらはいずれも労働党が政権にしている地域であった。なお、類似の機構(bodies)は保守党が政権にしているケント州政府の下にも作られた。

これらのうち、タイプのちがう大ロンドン企業公社(Greater London Enterprise Board—以下、GLEB)、西ミッドランド企業公社(West Midlands Enterprise Board—以下、WMEB)、ランカシャー企業有限会社(Lancashire Enterprises Limited—以下、LEL)に関して、詳しくみてみよう。

### 1、GLEB<sup>(16)</sup>

#### ① GLEBの基本的特徴

#### ② GLEB設立の経済的、社会的背景

八〇年代はじめに、GLEBが設立されたとき、大ロンドンの経済状態は産業とくに工業の衰退と高失業率という点で極めて深刻であった。過去二〇年間で工業での雇用が七〇万人以上減少し、それはとくに電機産業、機械産業、食品産業、飲料産業、タバコ産業、繊維産業で激しかった。金融、銀行(シティ)での雇用増を中心としたサーヴィ

表 3 地方政府の企業公社

企業名／略 称	設 立 時
大ロンドン企業公社／GLEB	1982 年 11 月
ランカシャー企業有限公社／LEL	1982 年 3 月
マージーサイド企業公社／MEB	1983 年 9 月
西ミッドランド企業公社／WMEB	1982 年 2 月
西ヨークシャー企業公社／WYEB	1982 年 10 月

出所：M. S. Fisher “Local Enterprise Boards” 1985 /6

ス産業の成長は失業増加をある程度相殺したが、それでも六〇年代半ばから八〇年代半ばまで雇用が二五%以上も減少した。

前述した産業の多くは女子正規労働者への依存率が高かったので工業の雇用減の中でとくに女子正規労働者の減少が目立った。他方、サービス産業の増加は低賃金のパート労働者（とくに女子）の増加をもたらした。また、若年労働者の失業率が高く、黒人労働者、障害者、レズやゲイなどが経済的、社会的に差別を受けていた。

以上のような産業・雇用情勢と社会問題の深刻化を背景として、これを抜本的に解決しようとして都市左翼がGLの表舞台に登場し、GLEBを設立したのである。

#### ② GLCとGLEBの関係

EBが地方当局から独立した有限会社であり、そのことがEBの自主的かつ迅速な意志決定（とくに投資に関する決定）を保証していることは既に述べたとおりである。GLEBも当然、こうした有限会社である。他方、GLEBは自主的かつ迅速な意志決定を保証するために、GLCとの確固とした関係を確立していなければならない。つまり、GLEBの会計上のバランスシートはGLCの政治的コントロールと矛盾しない関係になければならない。

それは次の諸制度・ルールによって保証された。第一に、GLEBはGLCに代ってEBの委員や委員長を決める責任をもつ委員や議員をもっている。第二に、すべての目的、活動規則、投資基準、産業民主主義などをカバーする一連のガイド・ライン

がある。第三に、支出する広い領域を特定し、GLEBの任務の政策枠組と優先順位をふくむような、各年度ごとの年間基金協定がある。第四に、GLCの代表が一人、GLEBの諸委員会に出席する。

また、GLEBは個別の計画、研究活動、スタッフの交換に関して、GLCの産業・雇用局、GL職業訓練委員会と密接な関係をもち、その産業・雇用政策の円滑な実施を保証するように考慮していた。

#### ④ 活動分野と資金源

GLEBは八三年一月に設立され、GLC（大ロンドン庁）が廃止される八五年まで存続した。八六年以降はロンドンの一二（後に一三）のバラ（区）に移管されて業務を継続している。

GLEBの課題は大ロンドンの経済の再活性化という複雑かつ大きなものであった。そこで、GLEBは、特定の計画の必要性に応じて資源や技術を提供することができるよう、広い範囲の開発的役割を担おうとした。それは次の各部門の設立として具体化された。戦略分野（投資機会の研究と説明）、投資（投資計画の評価と構成）、地域と資産（GLEBの財産所有を管理し、公社の戦略分野と技術計画に対する施設、金融、業務への総合的な助言サーヴィスを提供）、構造的投資（企業計画Ⅱ後述Ⅱの導入に対する支援）、新技術（「技術ネットワーク」の開発）。

GLCは七二年地方政府法の第三項による資金はもとより、第一三七項の資金を年間約二〇〇〇万ポンドを補助金として受けている。これによってGLCは年間三八〇〇万ポンドの収入を得ているが、そのうちのかなりの部分をGLEBが補助金として受けているのである。

また、年金基金やECの社会基金もGLEBの資金源として活用された。公的セクターであるGLEBがロンドン地域について詳しい分析を行ない商業的に実行可能な投資先を認知したことを受けてこれらの外部資金がGLEBの融資に対して協調融資を実施したのである。



## ② G L Cの廃止以前の活動

### ① 一般的な特徴

設立されてからG L Cの廃止までのG L E Bの活動は、学者達をブレーンとして配置し、理論に導かれ、多分に理念優先的なものであった。前述したロビン・マレイ・サセックス大学教授をはじめとした学者達はフレキシブル・スペシャリゼーションの理論に基づいて特定の戦略的産業に投資を集中することを提唱した。具体的には適所(niche ニッチ)をさがし、そこに会社を設立したり、既存の会社を育成強化して、その分野で(国際)競争力を確立しようとするというものであった。そのため、ジョブを救済したり、創造したりするため、ロンドン人民の利益に沿ってロンドンの産業を再構築するように「ロンドン産業戦略」を設定し、投資すべき特定分野(key area)を研究し、解明した。その一例が家具産業であった。

また理念的には社会的視点から企業の内部機構や意志決定にG L E Bをとうして介入するという点が特徴的であった。それは私的な利潤目的を超えて社会的目的を達成するように次のことを重視するということなのであった。

社会的に有用な生産を助成するためテクノロジー・リソース・センターを設立する。民間セクターに無視されているセクターを助成し、コミュニティ・グループ、協同組合、ブラック・ビジネスなどに対して特別な助成を行なう。

具体的には八二年七月に定められた暫定評価基準(Interim appraisal criteria)に基づいて雇用が確保される事業に対して付加的ウェイトをつけて補助金が提供された。一ジョブにつき週二〇ポンド、協同組合ならプラス五ポンド、職人ならプラス五ポンド、婦人、少数民族企業の被用者ならプラス二ポンド、ロンドンの特別ニーズにあう生産のプロジェクトならプラス二ポンド、というように。

また、女性の機会を広げさせるために、融資企業に対して女性の教育訓練プログラムを作成させ、少数民族企業に融資、建物、特別の事業アドヴァイスサービスを提供した。さらに、これまで協同組合運動と協力して活発に戦略を發展させてきた構造投資局の中に、八三年半ば以来、それ自身の協同組合組織を形成している。ロンドンの地域協同組合開発会社（ディベロップメント・エイジェンシーズ）に補助金が支出され、小さな協同組合の職業訓練コース、マーケティング・イニシアティヴ、建物の共同利用などが実施されている。

さらに社会的な目標達成のために、企業計画を策定する際に、職場代表、経営者、GLEBの間で協議を行ない、計画が民主的な内容となるように努めた。<sup>(17)</sup> 具体的には、GLEBが企業に対して証券投資や融資を行なうとき、企業との間に協定を結ぶが、その際に労働者の健康と安全の確保、労働組合の容認、最低賃金の遵守、採用等の機会均等などに関して一定の条件を記入するという形をとる。GLEBの介入によって企業計画に対して最大限に労働者の参加を保証し、そのことにより職場の労働諸条件をレヴェル・アップさせようという試みである。GLEBは、労働者の企業計画への参加が促進されれば、労使が事業の發展と計画について知識を共有することになり、さらに労働者達が企業計画の作成に直接に参画するということに進んでいく、と考えた。もっと發展すれば会社の役員会に労働者の代表が出席すること、あるいは会社経営者への対案として労働者自主管理Ⅱ労働者協同組合を設立することもGLEBは想定していた。

なお、こうした企業計画Ⅱ協定が守られるために、GLEBは一定のインターヴァルでモニターを行なう。

#### ⑤ 投資先分野と地域・資産プログラム

GLEBの投資先の大部分はロンドンに基盤を置いた産業に集中した。全国的規模の大企業や多国籍企業に対してはGLEBが影響力を行使できないからである。企業規模は当然中小企業が中心となるが、雇用の確保という点から

より効果があると考えられた「従業員四〇人以上」にターゲットがしぼられた。

選ばれた産業分野は衣服産業、食料品産業、家具産業、機械産業、自動車部品、文化産業（ビデオ、出版、印刷、音楽など）、新技術関連産業（上記の産業のような具体的な産業を指すのではなく一般的に新技術Ⅱコンピュータを導入するような産業）である。そして各産業ごとに介入の可能性を決定するために業種分析によって、構造的特徴、業種内の競争力、ロンドンの中での相対的地位、社会的目的を達成する可能性などが明らかにされた。

地域・資産プログラムは、工場の移転や廃業で放置された土地や建物を有効に利用し、ロンドンの貧困地帯の再生をはかろうとするものである。この活動をとってGLEBは土地や建物といった手段を、事業や雇用のイニシアティブと関連づけ、業種的、社会的優先順位という考え方と結びつけられると考えた。資源が限られているため、焦点はドックランドと二つの資産ゾーン（北ケンジントンとカムデン、アイリントン、ハクニーの各区の南端から広がっている都心部ベルト）を含んだ限られた地域に置かれた。

ここではハクニー・ロード（ロンドンの最も貧しい二つの区の境にある、準商業道路）のイニシアティブにふれてみよう。八三年にGLCと二つの市議会は、この地域を都心地域法の下で産業改善地域に指定した。

しかしながら、議会ではこの法律では建物の物理的外観を目立って改善するには補助金を支出する可能性に限界があることがわかった。そこで、GLEBは五年間で五〇〇万ポンドの予算で、得られる補助金の範囲を広げることを試みようとした。

地域企業、労働組合、コミュニティ・グループ<sup>(18)</sup>、議会の代表者により、推進委員会が設立され、事業とコミュニティ提案を実施にうつすために、GLEBによって設立された地域事務所と協力してプロジェクトを運営することになった。地域住民によってなされた特別に任命されたコミュニティ研究グループは、子供たちの児童施設が貧弱で、賃

金が安く、コミュニティの施設も貧しいことを指摘して、コミュニティに基盤をおく雇用イニシアティブについて一連の提案を提示した。また、この研究グループは衣服産業と家具産業（GLEBの優先業種のうち二つ）の地域企業は、大抵労働組合がなく、職業訓練もほとんどなされず、貧しい建物で事業を営んでいるということを明らかにした。

この研究とそれに先だつ業種の研究からして、GLEBは、得られる建物の質を改善するためにGLCの資産を購入し、多くの企業が再建しうるように融資を提供し、他方、企業計画システムをとうして、得られる雇用の質を改善しようとした。またGLEBによって設立された地域のテクノロジー・ネットワークから生ずる開発によって地域に新しい雇用をもたらそうという試みも実施された。

同じような仕事を実行するために、地域チームが西ロンドン、ハックニー、南ドックランドについても設立された。一九八三〜四年度の終りまでに、GLEBは三六の資産に基盤をおくプロジェクトに一七〇〇万ポンド以上が配分され、四〇〇〇人以上の雇用を提供し、一年につき二五〇〇〇人が働くのに匹敵する建築産業の雇用を創出する計画がなされた。

#### ㊤成果と問題点<sup>①9</sup>

最初の二年半の投資は次のように使われた。

第一に、企業への投資は一八〇〇万ポンドであり、約三〇〇〇人の雇用を支えた。第二に、財産・有価証券の取得に一六〇〇万ポンドが支出され、その開発が完成した時、約四〇〇〇〇人の雇用を確保することになる。第三に、四つの技術ネットワーク（地域を基盤にした技術移転センター）を形成するために、補助金支出と財産購入がなされて六〇〇万ポンドが支出された。

企業への投資はほとんど中、小、零細企業になされた。八四年三月までの資料によれば約一〇〇〇のプロジェクトのうち七

八のプロジェクト（二〇〇万ポンド）は主として協同組合（一雇用当り年二〇〇〇ポンド以下のコスト）や少数民族の事業に対してなされた小規模の融資であった。より規模の大きい二三のプロジェクト（大多数が四〇人以上の中小規模企業）には約五七〇万ポンドに及ぶ証券投資がなされた。

こうした実績を評価すれば、次のようであろう。

G L E Bは有限会社としての性格上、その投資戦略は、すべての投資が経済的に実行可能である（ペイする）ことを保証しようとしてきた。しかしながら、実態からみればそうではなかった。G L E Bは商業的利潤率への関心よりも、公的機関として、公的セクターの投資の仲介によって広範な経済的、社会的な特別な目的を達成することへの関心の方が強かった。つまり、もしもG L E Bがその仕事を適確に行なうと、証券関連投資からの金融的利潤は、民間セクターのヴェンチャー・キャピタル組織によって稼がれる利潤よりも少なくなるが、そのことはG L E Bの活動にとっては積極的である、という議論がG L E Bの主流の考え方であった。

以上のように、前期G L E Bの活動は、理論家に主導され、社会的目的の達成に関しては相当の成果を挙げ、対象となった事業や団体（女性、少数民族、ハンディキャップト、協同組合、コミュニティ・カンパニーなど）から歓迎された。しかしながら、理論や理念によって主導される活動の常であるように、「非主流」への影響力をもちながらもそれは「現実的な主流」の動きに対しては有効な活動を行使できなかった。その最も典型的な例が「ニッチ理論」にもとづき、それをさがして国際競争力を高めるという目的で設定された家具産業への戦略的投資である。

家具産業は確かにロンドンの伝統産業であり、三〇〇社ほど存在し、貧困地帯に基盤を置いていた。この産業の再生はロンドンの産業の再生と雇用の確保、そして社会問題の解決にとって重要であった。しかしある問題を解決することが重要であるということ、それが可能であるということとは違う事柄である。この産業では一方で対アメリカ

輸出が品質面で競争力を低下させ、他方でスウェーデンを中心とした輸入が増加していた。そこで国際競争力の根源である品質を高めるためにデザインの高級化をはかった。またMFI（大企業）は安い材料を輸入して自社で組立を行なうという工夫もこらした。しかしながら、デザインの高級化は失敗し自社組立も十分な成果をあげなかった。自社組立が成功しなかったのは、小売業者が強すぎ労働組合が技術革新に消極的なため、下請企業との密接な関係を形成できなかったからである。<sup>(20)</sup>

社会的目的のうちのもう一つの企業計画について。これも理念としては共通の評価を受けるだろうが、実践するには簡単なテーマではなかった。企業計画への労働者・労働組合の参加は労使関係が業界や企業によって複雑であるため、実現がきわめて困難な課題である。家具産業ではそもそも未組織労働者が多いために不可能であった。組織された労働者の場合でも「対抗でなく参加」という課題は容易には達成されない。また、機会均等などの課題は白人労働者、男子労働者などの間に深い理解がないと実現が困難である。

かくして、前期GLEBの活動は、理論・理念に導かれたため、社会的目的をそれなりに達成できた。しかしそれは同じ理由によって経済的目的を充分に実現することはできなかったのである。

### ③ バラ移管後の活動

#### ① バラ移管への経過

前述したようにGLEBはその二年余の活動の中で実行可能な投資あるいは利潤のあがる投資を主張しながら、実際には経済的、社会的な特別な目的を達成することに対する関心の方がつよかった。このため、GLEBは民間セクターのヴェンチャー・キャピタルよりも利潤率が低かった。

しかも、中央政府は、GLEBの最後の年に、進行中の計画に必要な資金を除いてGLC基金のうち融資的部分を凍結した。このため、GLEBの資金確保が不確実となった。このことは民間投資家の信用低下をもたらし、例えば大銀行はGLEBの顧客に対して貸越し勘定を独断で削減するようになった。

以上のような自らの金融難とそれが支えていた企業への悪影響に直面したGLEBは、これに反撃した。収入が二〇〇万ポンドから一〇〇万ポンドに減少したとして八五年三月から継続的に二〇〇万ポンドの追加資金の必要性を広く訴えた。こうした状況の中で、中央政府の中にもGLEBの成果を卒直に認める部分もあった。そして、GLEBの投資に依存している雇用を危険にさらしたくなく、またその技術政策に逆行したくないとして、中央政府は八五年六月までに現存の顧客を支援するために四〇〇万ポンド、テクノロジー・ネットワークに二〇〇万ポンドを援助した。

こうしてGLEBの金融的基盤は辛じて維持されていた。

他方、GLEBのバラへの移管の素地はGLEBの時期に存在した。<sup>(21)</sup>すなわち、GLEBはバラとの共同出資の地域企業公社(Local Enterprise Board—以下LEB)を設立してより地域に基盤を置いた戦略的役割を果たそうとしていた。それは独立の機関であるがGLEBが共同出資する際に締結した両者の協定によって、GLEBの広い政策に沿って活動することになっていた。また、GLEBとバラの議員は各EBにディレクターを派遣していた。

このLEBは地域の労働組合の活動家や経営者と連携してGLEBの投資先の可能性をさぐり、GLEBの経済面での知的ネットワークを拡大していた。そして、地域のより小規模な企業に投資することによってGLEBの補完的役割を受けもっていたのである。

以上のように、バラ移管以前のGLEBは辛じて金融的基盤を維持し、またバラ移管の素地となるLEBを持って

いた。このことがGLEBをバラに移管させることを可能にした実態的な基盤である。

② 現実主義へのシフトと外部資金動員の促進

バラに移管されてからの企業公社（Greater London Enterprise — GLEと略す）は少数民族、婦人、障害者に雇用機会を開くこと、顧客会社が労働組合を尊重し賃金や労働条件を改善することなどのGLEBの時代の投資理念はそのまま継承している。しかし現実の運用面で理論家主導の理論的、理念的性格を後退させ、現実家主導の現実主義的性格が前面に現われるようになる。とくに三三のバラ議会の内部でEBに対する考え方が異なっているので統一的に理論的、理念的な戦略的見地を保持することができなくなった。まず、バラに業務が引きつがれてからスタッフは八三人から六三人に削減され機構も簡素化され、経費が節約された。つぎに公的資金助成の削減をカバーし、組織を維持するために、従来いくつかの産業開発のために指定されていた財産が売却された。こうした措置によって八五年度のGLEBは七三八万ポンドの赤字を計上していたが、八六年度のGLEは三四〇万ポンドの黒字に転化した。

さらに外部資金を最大限に動員するために「トラスト機構」を設立した。

こうした合理化の上に立って、企業への投資政策も転換した。現存の貸借対照表を厳しく見直して、いくつかの企業に対してはこれ以上の投資を停止した。そして、以前と比べて更に規模の小さい小企業（ロンドンで急激に増えつつある企業）に投資対象が集中され、しかも企業の将来展望があるものに限定されるようになった。雇用の量が多いことを理由に戦略的に投資された家具企業が経営危機に直面し、GLEBの金融的負担となったことに教訓をえて、小企業でも将来性のある企業に重点的に投資することによって雇用量の維持を図るように政策転換したのである。これは、GLEがヴェンチャー・キャピタルに接近してきたことを意味する。

こうしてリスクの少ない投資を行なうようになったことは、年金基金やその他の民間基金の追加的投資の誘導を促



進した。

なお、投資先産業にはGLEBの時期にも重視されていた家具・建設産業、電機産業、機械産業、食品加工業（衣服産業、自動車部品産業ははずされた）といった工業も含まれていたが、むしろ、サーヴィス産業（例えばオフィスデザイン、インテリアデザイン）、レジャー・メディア産業、出版、印刷産業といった広義のサーヴィス産業が重視されるようになった。こうした重点産業のシフトもGLEBが理論的、理念的であったのに対してGLEが現実主義的になったことを反映している。すなわち、GLEBの時期にはイギリス産業の再生のためには工業の再生が最重要課題であるとしてそこへの投資が重視された。しかし、それは前述のように十分な成果をもたらさなかった。しかもロンドンではサーヴィス産業が工業よりも比重の高い産業であり、その分野を重視することが現実的だったのである。

さらにGLEは外部資金の動員や運用のために新しい機関を設立した。

一つは一九八七年末に設立されたロンドンヴェンチャー企業基金である。これは有望企業に対してヴェンチャーキャピタル投資をすることによって一〇年後に年金基金に相当の資金増加の機会を提供するものである。二つは、同年九月に産業地所経営ヴェンチャーが活動しはじめた。これは、GLE自身の既存の産業地所に対する投資のための資金一二五万ポンドにみあうために民間投資八五〇万ポンドをひきつける目的をもっていった。三つは、北ロンドンと南ロンドンの財産トラスト機構が、雇用創造財産計画に年金基金の投資を動員するために作られた。

#### ④成果の事例<sup>(22)</sup>

GLEはバラ移管後、前述したように負債をクリアして新投資への猶予が解除され、活発に新しい投資機会を求めて、銀行やその他の機関への照会や直接のアプローチも含めて投資活動を行なっている。その投資の優先順位は、現

存の専門技術者がいるような企業であった。具体的には前述した食品加工業、レジャーとメディア、印刷・出版、家具・建設、電気機器、機械などの産業であった。これらの代表例は次のようなものである。

第一、ホワイトチャペル・ワークステーション有限公司。

ロンドンにある唯一のコンピュータ製造会社であり、もともとGLEBから重要な開発資本を得て創設され、今はGLEとニューマーケット・ヴェンチャー・キャピタルとヴェンチャー・ファウンダーズとの共有会社である。八七年四月には当時広く評価を得た科学ワークステーションの第二世代を創設した。

第二、ファイア・アンド・マテリアル有限公司。

イギリスで最も大きい独立系の火災探知会社である。ロンドン大学のクイーン・メアリー・カレッジと共同で創設され、利潤と安定した成長を維持している。

第三、印刷会社の協同組合リソスフィア。

非常に安定的で成果も充分あげ続けている。

第四、ブラックウォル・プロダクト有限公司。

無機の堆肥をつくる器具や他の庭用器具をつくる新しい協同組合で、成果をあげている。

第五、アングロ・オリエンタル・フーズ。

新規投資で作られた会社でインディアン・スナックからスーパーマーケットまで大きく拡張している。

第六、ECのESPRIT（欧州情報技術開発戦略）計画の主要契約者。

世界で最初の人間を中心にしたロボット統合生産システムを設計し、つくりあげるもので三八〇万ポンドをGLEが支出した。その計画はロールスロイスやBICCを含んで四五〇ポンドに広げられた。

第七、ロンドンのヨーロッパ・ヴィジョン・システム。

ロンドン大学のインペリアル・カレッジとキャプリン・サイバネティックス有限会社（GLEの系列会社であるGLETII大ロンドン企業テクノロジーによる共同出資会社）の共同事業。その活動プログラムはロボティック・ヴィジョン・システムズを医学的応用に広げるというプロジェクト、食品生産の品質管理を改善するのに使用するプロジェクトを含む。

第八、テクノロジー・ネットワークの成果。

モービル心臓血管分析システム、合成タイヤの広い応用、障害者を援助する設備（たとえば車イス利用者のためのミニ・ジム）など。

以上のように、GLEは様々な産業の新製品・新技術開発のために投資した。とくに技術系列会社をとうして技術的な開発のために五〇万ポンドの資金が投資され、民間資金としての年金基金やECの社会基金など外部資金も導入することに成功した。そのことにより右の例のような社会的有用物の生産に寄与し、同時に雇用の創出をもたらしたのである。

## 2、WMEB<sup>(23)</sup>

### ① WMEBの基本的特徴

#### ① 設立の背景

西ミッドランドは七〇年代後半から激しい産業不況に直面した。その頃までは、イギリスの中でも最も繁栄してい

る地域の一つであり、失業率も低く、稼ぎも高く、生活水準もイギリスの平均以上であった。しかしながら、七〇年代後半のイギリスのマクロ経済政策がイギリス工業を停滞させるという背景の中で、西ミッドランドは工業の国際競争力を急速に低下させた。投資の停滞、技術革新の遅れ、技能労働者不足、低賃金、貧困の増加という悪循環が西ミッドランドを襲っていたのである。

#### ②投資に関する姿勢

WMEBは八二年二月WM議会の経済開発委員会によってWM地方の産業の再構築を行なうために投資資金を融資する機関として設立された。

WMEBの設立は本稿の「Ⅲ―Ⅰ」で述べたようにNEBや既存の金融機関の投資姿勢に対する批判をふまえて対案を提示するものであった。すなわち、WMEBの投資姿勢は長期の成長展望をもつ重要産業を認知し（正確な目標を設定し）、それに対して十分に融資することによって地域産業の再活性化を図るというものであった。つまり、資金の投入さえあれば利潤をあげうる産業分野があるにもかかわらず、そのことが既存金融機関やNEBによって認知されていない。そこでWMEBがその産業分野を認知し、そこに投資を集中する。また、そのことによって既存の金融機関をこうした産業分野の再活性化のために投資をするように誘導できる。これがWMEBの投資に関する姿勢だった。具体的には地域に基盤を置く既存の金融機関に無視された中規模ないし大規模な工業会社に証券投資や長期開発資本融資を行なって、その会社の事業拡大、金融的再編成、経営権買収、合併などを支援することが目指されたのである。

#### ③WMCとWMEBの関係

WMEBは八二年の設立当初、WMC（西ミッドランド県議会）から三五〇万ポンドの出資を得て、八四年の夏

までにさらに合計八四〇万ポンドの補助金を得た。EBの委員会にWMCCの経済開発委員会のスタッフの代表が参加し、年四回、経済開発委員会に「報告」がなされている。このようにEBはWMCCから独立した機関であるが、同時にWMCCとの連携関係も保持しているのである。

#### ④投資分野と資金源

WMEBの投資分野に関する考え方は、当初は広がったが次第に限定されていった。

EBは当初はWM地域経済のすべての産業分野を再建すると考えた。そしてEBの投資政策をガイドするために議会の経済開発課によって各業界の研究が実施された。それは①国と地方の雇用予測、②一四の業種（八三年に県の工業部門雇用の半分以上を包含している）をカバーする調査・研究、③EBの個別企業への投資を実施する背景を説明するための特定業種の貸借対照表の作成、などであった。

ところが、しばらくしてEBは自らが右の④のような広い産業分野を再建させるような資源をもっていないことに気づいて、鋳物、工作機械、ロボット、衣服、印刷などの産業に投資戦略を限定するようになった。しかも、投資の決定は慎重な審査を経て実施された。最初の三年間で一二〇〇以上の問い合わせがあったが、そのうち五七（五％）が申請し、四九（四％）が認可されたにすぎない。<sup>(24)</sup>投資が認可された企業の多くは、従業員五〇人以上の、雇用の確保が確実な中小規模企業であった。

また、EBは自らの資金の投資とならんで外部資金の導入にも力を注いだ。そのため、EBは、一つの企業に投資される新資金のうち五〇％以下を提供し、残りは投資機関、銀行、会社経営者から投資してもらうことを目指している。八四年初めまでにEBの六〇〇万ポンドの投資は追加の二四〇〇万ポンドを生みだし、当局によって可能とされた一ポンドにつき民間セクターの四ポンドを引き出した。

## ②MMC (Municipal Metropolitan Counties 大首都圏県) の廃止以前の活動

### ①業界分析の実践的性格

WMCCの経済開発課による業界分析は、EBが向うからやってくる企業を待っているのではなく、逆にEBが特定の投資申請を自ら認知するために活用された。例えば、ブラックカウンティの伝統的な金属産業の企業や県内の成長業種の企業への調査は次のことを明らかにした。一九六〇年代以降に設立された企業が不足していること、事業計画とマーケティング技術が欠如していること、金融的投入が貧弱であること、新技術の導入に失敗していること、などがそれである。これらはWMCCにとって地域経済についての貴重な情報であった。

こうした業界分析によって、WMCCが出資する事業開発チームが企業に対して相談的支援を提供する、というアイディアも生まれたのである。

### ②投資先分野

WMEBの投資の中で、最初の六投資のうち四投資は鋳物業界に対して実施された。この業界についての業界分析は、企業、労働組合、調査機関、産業団体、重要な個人などの聴取調査と輸出マーケティング計画を開発する団体との協力によってなされ、詳細かつ権威のあるものであった。この分析は、鋳物業界が自動車産業や工作機械産業に対する重要な資材供給産業であり、そうした産業の再生にとって不可欠な産業であると判断した。

こうしたEBの期待にもかかわらず、鋳物業界への投資は思うような成果を挙げなかった。それは鋳物業の経営者の資質がボトル・ネックになったからである。すなわち、鋳物業界は家族経営企業（例えば四世代）が多く、設備革新に消極的で労働条件も悪い。このため、EBが投資をしても企業の刷新には結びつかなかったのである。

## ㊦ 成果と問題点

八六年五月までに、EBは三三社に対して四九件、約九〇〇万ポンドを投下してきた。そして二七社で約二五〇〇人を雇用している。一雇用当り投資は三五〇〇万ポンドであり平均投資額は三五万ポンド程度である。<sup>(25)</sup>

EBは西ミッドランドの経済衰退が進行する中で、地域産業の潜在的可能性をひきだし、中小工業を中心に雇用を創出することができた。しかしながらEBができてから四年間は、西ミッドランド地方は空前の経済衰退の時期の最後にあたり、失業率は七九年の六%以下から八五年の一五%以上に上昇し、イギリスの中でも最も高い失業増にあえていた。たとえば八四年の一年間だけで一三〇〇以上の企業が倒産し、一〇〇〇〇人の解雇が大都市圏県で発表された。こうした経済衰退の大波の中でEBは貴重な雇用を創出したが、その成果にもかかわらず、地域産業の再生に成功したとは言えない。たとえば前述したように戦略産業として位置づけた鋳物産業への投資は経営者の保守的性格のためにこの産業の再生をもたらさなかったのである。

## ③ MMCの廃止後の活動

### ① 役割と活動地域の拡大

八六年四月にMMCが廃止された後、WMEBは七つのディストリクト議会に移管された。その際、EBは役割範囲と活動地域を拡大した。

まず、EBは、WMCCの経済開発活動の重要な部分を手に入れた。八つの研究課とWM協同組合融資会社、WM技術移転センター会社、WM衣服産業資源センター、ティゼリー職業訓練・コミュニティ資源センターの四つの系列会社がそれである。

また、もともとカバーしていた大都市圏の県だけでなくウォーリックシャー、シュロップシャー、ヒアフォード、ウォーセスター、スタフォードシャーをカバーし、すべての西ミッドランド地方を行政領域とするようになった。

⑪ 民間の年金基金の動員と投資活動の拡大

八五年五月に「WM地域トラスト機構」がラザード保険有限会社と共同で設立された。これは西ミッドランド地域の産業に年金基金の投資をひきつけることを目的としていた。このトラストは投資活動の主な優先順位を「西ミッドランド地域の活力のある会社で、労働条件を改善しながら長期の雇用を創造し、維持すること」と規定している。具体的な投資分野は「工業と直接に工業に貢献するサービス業」（レジャー、金融・保険の諸産業は含まれない）であり、原則的に五〇——一〇〇人規模の中小企業である。

⑫ 直接投資以外（経済開発部門）の様々な役割とその成果<sup>(26)</sup>

前述したようにMMC廃止後にEBはその役割範囲を拡大した。直接投資に加えて経済開発部門の様々な役割を担うようになったのである。

第一、協同組合開発チーム。

WM協同組合融資会社（八四年に設立され、一〇〇万ポンド以上の財産をもつ系列会社）をとうして協同組合の助成を行なう。設立されてから一八カ月に、この会社によって三六の協同組合（三人から四〇人の規模）が二四万ポンドのローンと二五万ポンドの補助金を得た。顧客の協同組合を十分に事前に査定し、事後にモニターしているのでこれらの協同組合のうち、この期間に僅か五つが倒産しただけである。これはふつうの小企業の倒産率よりも低かった。

第二、経済的知能・戦略チーム。

これはWMの経済に関して定期的に研究している唯一の研究グループである。それは、地域経済についての広範な



地域データベースを作成する。また、業種別報告書をつくり、個別の投資申請について決定を下すための裏づけ資料としたり、EBや他の機関の投資機会を明らかにする特別の業種研究をしたりする。この報告書と定期情報年報（エコノミック・トレンド）は地域企業や労働組合組織、国会議員、地方当局によって広く活用されている。このチームの成果の一つが衣服産業資源センターの設置であった。

### 第三、職業訓練と福祉権利のチーム。

地域企業のために個別につくられた職業訓練プログラム、長期失業者や障害者のために広範な訓練を提供するゼリー職業訓練機構に責任をもつ。長期の不況下の失業増で地域の熟練労働者が激減したが、この傾向を逆転させようという目的をもち、コンピュータ、CAD/CAM、製図、料理、裁縫技術、基礎的機械技術、油圧技術、圧搾技術、電子技術、近代オフィス技術、などが訓練される。また福祉権に基づく研究・情報や職訓、潜在、顕在の苦情申出をとりあげてを奨励するWM福祉権会社に責任をもつ。

### 第四、特別プロジェクトとディストリクト連携チーム。

他のチームと共に衣服産業資源センター、WM技術移転センターに責任をもつ。前者は伝統的な西ミッドランド地方の産業である衣服産業（約五〇〇企業、二万人以上の雇用者）の小企業が自力ではできない新しい技術に最も速くアクセスできるようにする組織である。パターン開発のためにコンピュータを用いた設備をもち、一定の料金を払えば訓練、マーケティング、生産計画、供給ルートなどについて手軽に専門家の助言をうけられるようになっている。これによってこの産業の生産性をあげ、かつ賃金、その他の労働条件の改善をめざしている。後者はアストン大学と共同で設立され、アストン・サイエンス・パークに設置されている。アストンでは他の研究所は顧客の要望に応ずることはできないので、このセンターが新技術の移転を工業に対して実施する。四〇〇以上の企業からデータが集めら

れてコンピュータでデータベースがつくられている。また、ウォーリック・サイエンス・パークにも株式を投資し、EB自身の助成と会員デストリクトとの連絡に責任をもっている。<sup>(27)</sup>

### 3 L E L <sup>(28)</sup>

#### ① L E L (Lancashire Enterprises Limited — ランカシャー企業有限会社) の基本的特徴

##### ① 設立の背景

ランカシャーは他地域と比べて特別に深刻な不況地域ではない。それでも七〇年代のイギリス産業の全般的地盤低下が進む中で不況の波をかぶることになった。

工業部門ではブリティッシュ・レイランド (B L) の商業車部門とブリティッシュ・エアロスペースの防衛部門とそれらの関連企業が中心であった。こうした部門は外の環境変化の影響を受け易い。商業車部門では七〇年代に B L の国有化と資金供給が雇用維持に貢献していた。しかし、国有化は国際競争力の強化に貢献しなかった。このため世界市場での競争に敗退し商業車部門の地盤が低下し、七〇年代末から八〇年代にかけて雇用減が進んだ。他方、防衛部門では七〇年代末から八〇年代初めの政府の防衛政策の変化によって基盤の低下が進み、雇用が減少した。さらに工業部門で繊維・衣料品産業も長期的衰退が続いている。

サーヴィスセクターでは大規模なレジャーセクターがあり、七〇年代にこの地域の雇用増の中心であった。しかし、七〇年代末にはこの部門でも不況・雇用減がみられた。

こうして七九―八二年で繊維産業の雇用の四〇%以上、自動車セクターの雇用の二二%、サーヴィスセクターの雇

用の六〇〇〇人以上が減少した。

## ②投資に関する姿勢

LELは、その名のとうり、厳密には企業公社（EB）ではない。しかしながら、よくGLEB、WMEBと比較されるように、地方政府の経済開発機関として活動しており企業公社の一種として、その活動を分析することが可能である。

LELは、ランカシャー県議会（LCC）の労働党と保守党の間の力関係がGLやWMと比べて拍仲していることもあり、GLEBやWMEBほどには地方政府の「新しい政治的モデル」というとらえ方をもっていない。

八一年に政権についたLCCの労働党グループは県の深刻化している経済衰退と闘うためには、既存の県の産業再生のための努力では不充分であり、もっと直接的な介入を開発することが必要であるとしてLELの設立を提唱した。

LELは従来の地方当局による経済開発事業の方法を踏襲し、それをもっと首尾一貫した、統合的なパッケージに転換させた。そしてLELはLCCのすべての経済政策に責任を負っていることが特徴的である（これは他のEBとの相違点―ただし、GL廃止以前のGLEBはLELと同じ）。それらは投資局、財産局、職業訓練局、協同組合局（後にランカシャー観光有限会社）から成り立っている。LELは、いわば商業銀行、不動産会社、開発会社、経営コンサルタント、制度的投資家などの役割を合わせて持っている。

LELは、GLEBやWMEBと違い、投資に際して顧客会社がEBと協定を結ぶことを要求しない。そして、既存の金融機関から普通に借入れるときよりも、もっと投資に対して柔軟な態度を快く採用することを強調している。とくに、商業的基準で利潤を生み、かつ現実的で継続的な雇用を創出することが実行可能な企業に対して投資する。ただし、職業訓練計画などの非営利的事業に対しても、ヴェンチャー・ビジネスからの利潤を投下しているが。

④ LCCとLELの関係

LELはもともとLCCからの出資で発足し、LCCの政策・資源委員会に対して「報告」を提出するという責任を負っている。また、LELの活動領域は資金協定の中に詳しく述べられている。

しかしながら日常活動の決定はLELに委ねられている。

⑤ 投資分野と外部資金の動員

LELの投資は、GLEBやWMEBの場合のように、詳細な経済分析又は戦略によって直接に情報を得られたり、導かれたりはしない。そして投資する業種の基準も存在しない。

企業に対する投資は三〇人から五〇〇人の間の中小規模企業に焦点がおかれ、大多数の投資は五万ポンドから一〇万ポンドの範囲におちついている。初期の二〇件の申請のうち一件しか許可されないほど十分な審査がなされた。投資の実行可能性の審査に際して考慮される主要素は、金融状態、生産関連、市場関連、経営者能力、労働関係・雇用関係などであり、できるだけ他の金融機関が投資パッケージを支援するよう働きかけ、また、投資の安全を確保するために投資した会社の取締役会に対してディレクターを派遣している。もちろん、この他に財産局、職業訓練局、協同組合局による企業以外への投資も多彩である。

さらに、LELの特徴は、他の金融機関とのパートナーシップを当初から一貫して追求していることにある。とくにシティに基盤のある金融機関、地方金融機関やECの社会基金に確実なパッケージを提供してそうした追加的な資金との協調融資を可能にするよう努めている。

八六年末までにLCCから二一四〇万ポンドの出資を受けてきたが、一ポンドにつき三ポンド（民間セクター二ポンド、政府五〇ペンス、EEC五〇ペンス）が追加されたという結果が出ている。

LELで特記すべきことは、財産局という確実な財政基盤をもっていることである。これは他のEBにみられない強みである。このため、LELはLCCや他の源泉からの外部資金がすべてなくなっても年間一〇〇万ポンド以上の収入を得ることができ。加えてLELの八五年度の営業利益は五〇万ポンド以上で、三年間含めると一四〇万ポンドとなる。こうしてLELは財産投資と企業投資の双方から安定した利益が得られ、それらが財源となって職業訓練局や協同組合局などからの投資を可能にしているのである。

## ②LELの活動と成果<sup>(29)</sup>

LELはGLEBやWEBと異なってGLCやMMCの廃止によって組織的な変更を蒙らなかった。そこで設立から八六年までの活動をまとめてみてみよう。

### ①企業投資

成長を助け、投資と雇用へのインパクトを最大にすることが目的である。主として中規模企業への投資だが、特別の基金が小企業のために割り合てられており、大企業へも投資している。八五年度現在で三〇企業に五〇〇万ポンドほど投資され、三〇〇〇以上の雇用を維持した。<sup>(30)</sup>業種は限定されず、エレクトロニクス会社への三一〇万ポンドパッケージのうち三〇万ポンド証券を投資したものから、繊維産業の協同組合の六人の雇用を支援するために一・五万ポンド投資したものまで様々である。これらの中には失敗した投資もある。しかし銀行などと比べるとその成果ははるかに良好であった。

それらのうち、LELの経営担当ディレクターであるデイヴィド・テイラーのいうサクセス・ストーリーには次のようなものがある。

何年もの間、親会社によって赤字経営を強いられてきた下請会社が親会社によって管財人管理された。下請会社の経営陣は親会社と違った考えをもっており、LELに支援を求めてきた。LELは一一〇万ポンドの経営権買収額のうち六五万ポンドをひきうけて投資を行ない、会社を再建させた。この結果、この会社の労働者は四五人から二五〇人に増加した。

技術革新に熱心な機械企業が、新製品開発と拡張のために工場投資を行なおうとしたが、銀行がこの計画に興味を示さなかったため金融難に直面した。そこでLELは九五万ポンドの金融パッケージに対して協調融資を行ない、この企業の発展に寄与した。一八か月で労働者は倍増した。

#### ⑤ 産業資産投資

八五年度までに一九の異なった開発に一〇五〇万ポンドを投下してきた。LELは一〇〇万平方フィート以上の資産を所有し、北西イングランドの中で最大のディヴェロッパの一つである。LELは投機的な工場開発ではなく地域企業の特別なニーズのために作成された中小企業のプロジェクトに投資を集中した。このため安定した利益をあげている。

典型例は、ブラックバーン・ディストリクト議会との共同プロジェクトであり、いくつかの遺棄された建物が、新規開業や協同組合の仕事場や保護された計画(sheltered scheme)テナントのための共同秘書サービスや建物の共同管理など)に転換された。

また、LELの資産運用の傑作はホワイト・クロス・エステイト(ランカシャーの一五エイカー)である。これはヨーロッパの中でも大都市内の再開発の最大なものの一つである。その最大の産業テナントはホワイト・クロス・ゴム製造有限会社である。この地域にあった一〇〇〇〇人を雇用するT&Nが工場を閉鎖したとき、その会社のゴム部門

の経営権を六万四〇〇〇ポンド弱で買収した。そして新会社の経営基盤を強固なものにするのを助けるために、LELはすべての土地を買い上げ、さらに一四エーカーを開発し、一五〇万平方フィートのIndustrial Complex（工業集積地域）にした。そこでは八六年度現在、五五企業が四二〇人以上を生産現場やオフィスで雇用している。テナントにはグラナダTV、BBCラジオ・ランカシャー、ヴィデオ、フィルム・スタジオから重機械、医療機械、セラミックスまでを含む諸企業、LELの子会社、ランカシャー旅行社などがふくまれている。

全体の七〇〇万ポンドにのぼる開発資金はLEL自身と並んで二〇〇万ポンドの民間セクター資金も含み、EEC資金、都市計画資金など様々な資金によってまかなわれている。

#### ㊤ 開発促進

職業訓練はLELが重視している分野である。八五年現在、特定された特別のプログラムが二〇〇万ポンドの資金で設定され、一三三六の職訓施設<sup>(9)</sup>を提供している。代表的な成功例には次のものがある。男性が中心の職業（とくに金属機械）分野に女性が入っていけるようにするためのコース。登録された繊維労働者のために特に設定されたコース（労使協同で実施）、その職業紹介率は八〇％。ECの社会基金を活用した少数民族のためのオン・ザ・ジョブ・コース。MSC（Manpower service Commission—中央政府の職業訓練機構）が閉鎖しようとした二つの職訓施設の、六つのITECと共同スポンサーによる買収。LELは「ランカシャー協同組合開発機構」のスポンサーである。その「開発機構」は四〇の活動的な協同組合を援助し、二〇〇以上の雇用を支援してきた。ランカシャー旅行社以外にも企業公共関係有限会社の直接スポンサーになっている。この会社はもともLEL自身の発行物を扱うために設立され、今はITESやディストリクト議会の発行物を扱い、協同組合の経営相談も行なっている。

ランカシャー産業科学技術会社（LIST）をランカシャー・ポリテクと共同で設立し、貿易産業省の技術革新プ

ログラムについての助成の機関としてCAD/CAMの応用についての相談を企業に対して実施している。さらにLELは業界研究を実施しており、機械産業や衣服産業には、これに基づき二五〇万ポンドの投資を行なった。

#### ④その他の事業

ランカシャー・ローズバッド基金が八六年六月に二〇万ポンドを出資して設立された。これは小企業や新規企業に對して助言、実践的支援、一万ポンドまでの融資などを行なっている。八七年三月末まで一八万五〇〇ポンドが二五の小企業に投資された。この基金は免税となり、民間セクターからの一層の貢献が期待されている。

リーズ・リバプール運河路のための総合経済開発計画を、LCC、多くのディストリクト議会、イギリス運河公社などと協力して支援している。そして、ECの地域開発基金の活用を図っている。

### 三、地方政府の企業公社の評価

二で述べた三つのEBの事例をふまえて、EBの意義を評価してみよう。

#### 1、企業公社の量的成果

EBの投資は継続的な雇用増をもたらした。表4のように各企業公社は設立されてから八四年までの短期間のうちに成果を挙げており、五つのEB合計で一八九社に投資し、七七一三人の雇用を確保ないし増加させた。さらに八五―八六年頃までには表5のように五つのEB合計で三二八社に投資し、さらに雇用数を増加させた。

こうした成果は当時のサッチャリズムの下で増加した地域の失業者数と比べてマイルドなものに過ぎなかったが、EBの規模も考慮すれば貴重な成果を挙げたといってもよからう。



次に、EBは効率的に雇用を創出している。表6によれば、一雇用当りコストは、WMEBやGLEBのそれは中央政府の地域政策(Regional Policy)やEZなどと比べてはるかに低い。また、国の一括補助金計画やEZは「成功」すればするほど大蔵省の支出増となるのに対してEBは自前で金融を行なうので「成功」しても地方政府の負担増にならない。

さらにEBの投融資による雇用確保、創出は公的支出の節約をもたらす。また、フィッシャー<sup>(32)</sup>によれば、一九八五年度においてGLEBの一雇用当りコストは四〇〇〇ポンドであるのに対して失業者一人当りの失業手当支出は六〇〇〇ポンドである(失業による生産減まで考慮すると一人当り一万二〇〇〇ポンドのコストとも言える)。EBの雇用確保、創出数を考慮すれば、EBの投融資は相当の公的支出の節約をもたらしたといえることができる。

さらに、EBの投融資の効率の良さを示す例として公的信用の利点である倒産率の低さが挙げられる。フィッシャーによれば、もっと経験のある民間の商工業金融公社の倒産率は三〇%程度であるが、GLEBやWMEBでは倒産率が一〇%以下であった。

以上のようにEBはその雇用維持・創出の絶対値は大きくはないが、雇用維持・創出における効率において中央政府の政策より優れており、公的支出の節約にも有効であり、投資リスクも低い。雇用維持・創出の絶対値はEBの投融資の規模によって規定されている。EBは、多くのヴェンチャー・キャピタルと同等の大きさであり、いくつかのヴェンチャー・キャピタルより大きく、大手のヴェンチャー・キャピタルよりはかなり小さい。かりにその規模が拡大されれば、効率がよくリスクが低く、かつ公的支出の節約に有効というメリットの下で雇用維持・創出の絶対値も大きい政策が実現する潜在的可能性をもっているといえることができる。

イギリスにおける地方政府の産業政策・雇用創出政策

表 4 地方企業公社の投資の成果(Ⅰ)(1984)

企業公社	認可された 投資額 (100 万ポンド)	企業数	雇用数	1 雇用当りの 投資額(ポンド)	議会補助金 (100 万ポンド)
GLEB	8.291	100	2,000	4,146	25.100
LEL	2.432	21	594	4,094	6.700
MEB	0.625	9	415	1,506	3.200
WMEB	8.004	28	2,704	2,960	8.758
WYEB	4.430	31	2,000	2,215	7.800

注：算出は、LEB 設立時から 1984 年 11 月末又は 12 月末まで。ただし、GLEB は 1982 年 11 月から 1984 年 3 月まで

資料：J. Mawson 'Report to Director of Economic Development West Midland County Council II', 1984

出所：M. S. Fisher "Local Enterprise Boards" 1985 /6

表 5 地方企業公社の投資の成果(Ⅱ)(1985 / 6)

企業公社	認可された 投資額 (100 万ポンド)	企業数	雇用数	1 雇用当りの 投資額(ポンド)	議会補助金 (100 万ポンド)
GLEB (1986.7)	17.00	200	3,500	4,800	40
LEL (1986.3)	4.00	23	n. a.	2,900	9
MEB (1986.3)	0.40	12	n. a.	n. a.	3
WMEB (1986.3)	10.10	31	3,300	2,400	16
WYEB (1985.3)	9.40	62	4,200	2,240	11

注 (1)算出は LEB 設立時から( )内の時点までの概数。

(2)GLEB の企業数は「250 企業で 200 のプロジェクト」。

(3)GLEB は議会補助金として 1972 年地方政府法の第 3 項の下で、不動産資金を 2000 万ポンド受けた。

資料：各公社の年間報告・計算書や内部の季刊報告書による。

出所：J. Mawson 'Enterprise Boards and some issues raised by taking equity and loan stock in major companies' "Regional studies", vo 1. 21. 4, 1986, p 375

表 6 他の地方経済開発と地方企業公社のそれとの比較評価

1 雇用当りのコスト			
シェフィールド市議会	:	1 雇用当り	2,000 ポンド
WMEB	:	"	2,960 ポンド
GLEB (投資)	:	"	4,000 ポンド
(総計＋一般経費)	:	"	13,000 ポンド
中央政府の地方政策	:	"	35,000 ポンド
中央政府の EZ (企業ゾーン)	:	"	68,000 ポンド

資料：- Brown(1984). Enterprising London, May 1984 No. 1, from Part III of GLC Industry & Employment Branch. Social and Economic Study Packs, GLEB No. 3.

- Mawson(1984). Report to Director of Economic Development. W. M. C. C. Economic Development Committee, 3rd April 1984.

出所：表 4 に同じ

## 2、企業公社の質的役割

企業公社は地方政府当局から独立した有限会社であり、地方政府の官僚組織と違って地域産業、企業に対して柔軟かつ迅速な対応が可能であり、しかも公的資金だけでなく年金基金等の民間資金やECの社会基金を誘導できる組織であった。人材も地方政府だけでなく民間セクターや産業から専門的知識や技術を有したスタッフを採用した。

こうした組織形態や人材を確保したので企業公社は従来の地方政府には存在しなかった機関として地域の産業・企業を保護・育成し、雇用を維持・拡大するための投資を行なうことができた。

とくにNEBの国家資本への投資や従来の地方政府の単なる企業誘致政策が「戦略なき政策介入」であったのに対し、また既存の民間の大金融機関が好況地帯や好況産業の大企業といった利潤のあげ易い分野への投資を中心にしたのに対し、産業分野の分析に基づいた戦略をもって地元の不況産業、企業の国際競争力強化に寄与する中小工業に政策介入した。

こうした戦略的介入はGLEBやWMEBで明確だった。GLEBでは衣服産業、食料品産業、家具産業、機械産業、自動車部品産業の、「四〇人以上の中小企業」に対して、WMEBでは鋳物産業、工作機械産業、ロボット産業、衣服産業、印刷産業の「五〇人以上の中小企業」に対して、それぞれ投資が集中された。

こうしたEBは中小工業を中心に地域産業の保護・育成をはかり、雇用の維持・創出に一定程度貢献した。

しかしながら、EBの役割には大きな限界もあった。一つは地域工業の国際競争力の強化という目標が達成されなかったことであり、二つは企業計画、機会均等政策といった「社会的基準」を重視した投資政策を貫き通すことができなかったことである。

まず、地域工業の国際競争力の強化の不成功という点では、GLEBの家具産業への介入の失敗、WMEBの鋳物

産業への介入の失敗がその典型例である。前者は高品質化と自社組立の試みがいずれも失敗したものであり、後者は設備の更新に成功しなかったものであった。これらの事例は、企業公社がたとえ地域工業の国際競争力強化という課題を明確化して、そのための戦略産業を設定できたとしても、投資先産業・企業自体の中に経営革新を達成するための条件が欠けていれば、そうした課題を達成することが困難であるということを示している。

こうした失敗をふまえて、GLCやMMCの廃止後にGLEやWMEBはその投資分野を多少シフトさせている。中小企業が中心であることには変りはないが、GLEB（GLE）では前述した工業分野の中から衣服産業、自動車部品産業が除外され、デザイン産業、レジャー・メディア産業、出版・印刷などのサービス産業にも重点が置かれるようになり、WMEBでも工業だけでなく工業に貢献するサービス業にも投資するようになった。

つぎに、「社会的基準」を重視した投資政策を貫き通すことができなかったことについて。

GLEBは設立当初、政治的に自信に満ちたEBであり、全国のEBのモデル（少なくとも労働党都市左翼にとつて）であった。その特徴は、機会均等政策、企業計画といった「社会的基準」を重視した投融資政策にあった。しかし、こうした政策はそれ自身のもつ理念主義・理想主義的傾向が現実とのギャップを生み出して限界を露呈することになる。<sup>(33)</sup>

GLEBはGLCの廃止以前から投資先の経営難によって、それを救済するための資金が不足することもあった。このためGLEBの役員達が、その投資先企業に取締役として就任し、企業の再建に携わるというケースも生じた。こうしたEBの資金不足は多くの場合、EBが投融資に際して「社会的基準」を重視し、その結果、投資先自体のもっていたリスクをリアルに見通すことができなかったことから生じている。

機会均等政策によって重視された小規模企業はもともと経営基盤が脆弱なためにEB以外の金融機関にアプローチ

しにくい。また、こうした企業は家族経営のために成長が阻まれ、創業者のダイナミズムを失っており、保守的経営スタイルであることが多い。労働組合も弱体であり、企業刷新が労働者側から担われることも少ない。こうして金融難に陥った企業はまともな企業計画を作成することが困難でもあった。GLEBの投資先企業の中にはEBからの資金を、投資のためでなく所得を直ちに得るために使用するケースもあった。こうしてGLEBの投資は、次から次へと援助を求める企業に対してパトロンのように補助金を与えるのと同様の結果となり、自らが資金不足に直面する。

こうした事態をふまえ、EBは「社会的基準」に重点を置いた投資政策を次第に修正していった。すなわち、投資先候補企業の事業計画の審査を①事業的に実行可能性があるような計画、②経営者の経営能力が高いこと、といった厳正な基準で実施することにした。特に①と②のうち、②が重要であるとされた。①があっても、それを実際に可能なものにするのは②だからである。GLEBは、その経験をとうして「中小企業の経営を左右するのは経営者の資質、姿勢である」という真理によく到達したのである。

GLEBの投融資政策が「社会的基準」の重視から「商業的基準」の重視にシフトしたもう一つの理由は、GLCとGLEBを巡る政治環境の変化であった。

GLEBの設立当初は、GLCの内部における強力な政治的支援、EBの役員達、上級官僚の理解などを背景にして投融資に関する「社会的基準」が受け入れられていた。ところが、それはGLCの廃止とそれに伴うGLEB内部での人員構成などの変化によって余り重視されなくなっていた。「社会的基準」を重視しようとする勢力は、「社会的基準」と「商業的基準」を分けることによって「商業的基準」が支配的となることを防ごうとしたが、このことは結局、「商業的基準」が第一次的に重要であり、「社会的基準」は第二次的に重要であるにすぎないということを意味することに結びついていった。

GLEBはGLCの廃止後も「社会的基準」による投融資を行なっている。協同組合、少数民族、婦人経営者など、民間の金融機関から無視されがちなグループに対する投融資がそれである。この点でGLEBが社会的に重要な役割を果たしていることは確かである。また、GLEBがこうしたグループにとっての「金融的ギャップ」を埋め、こうした分野に民間セクターの資金を動員させることに貢献している。今やどのEBも「適切な動員比率」(EBの一投資あたりに彼らが動員できる民間セクターの資金の割合―一対二―一対五)を指摘しているほどである。

しかしながら、GLEBの投融資の中で「社会的基準」による投融資とそれによる民間資金の動員は余り誇張されるべきではない。「商業的基準」(商業的に利潤を生み出すこと)が第一次的重要性をもっているし、民間資金の動員も、民間セクターの投融資上の優先順位に挑戦するというよりも、それと協同するという性格のものなのである。つまり、GLEBが民間企業に対して投融資を行なう際に、民間の金融機関が課すような条件と比べて重要な違いをもった条件を課すことができるとは期待できないのである。その意味で、都市左翼が掲げたGLEBが「市場の中で市場に抗して」強い交渉力を発揮できるというのは余りに理想主義的、理想主義的であったと言わねばならない。GLEBができる事は「市場の中で、投資家に対して実際のコストをかけずに僅かによりよく活用させる」ことだったのである。

GLEBとは違ってLELは設立当初から一貫して現実主義的であった。

LELは投資先産業についてLELからみて戦略的な限定を設定せず、工業からサーヴィス業まで、広い産業を投資対象候補としていた。もっとも、企業の規模ではGLEB、WMEBと同様に中小規模を対象にしたのであるが。また、投資政策の中で「社会的基準」にコミットはしたが、それを「商業的基準」よりも優先することはしなかった。LELは、こうした現実主義を堅持したので、置かれた環境の変化によって大した影響を受けずに着実な活動を続け

ることができたのである。

LELの現実主義の利点は具体的には次の点にあった。

LELはバランス・シートについて設立当初からGLEB、WMEBよりも自覚的であった。すなわちLELは設立当初から年金基金やその他の民間金融機関とのパートナーシップの必要性を熟知していたので、それらの金融機関が投資できる健全な企業（利潤をあげる企業）を選択して投融資先としていた。LELも投融資に際して「社会的基準」にコミットはしたが、それ以上に「商業的基準」を重視した。また、LELは企業計画Ⅱ良好な雇用慣行が最終的には利潤を生むことを助けることを理解していた。しかし、その場合でも、企業の中でことさら技術、金融構造、とくに経営が正しく実践されていることが重要であることを忘れなかった。

こうして、LELでは協同組合や少数民族事業に投融資を認可する際に、それらの事業が商業的な活力の可能性を示すような事業計画を持っており、同時に経営者がそれを実践することができであろうことを条件としたのである。以上のようにGLEB、WMEB、LELの活動の軌跡を辿ってみると、次のように言うことができる。

GLEB、WMEBは設立当初は理想主義的・理想主義的傾向が強かった。新しい組織としてEBを設立する時には、そうした理想主義・理想主義が決定的に重要な役割を果たした。そしてそうした傾向はその後EBの底流をなしている。

しかしながら、そうした理想主義的・理想主義的傾向はGLEB、WMEBの実践をとうして修正を迫られる。理想主義、理想主義は実践の中で現実とのギャップを露呈して修正せざるを得なくなり、現実主義的傾向にシフトした。それはGLC、MMCの廃止後に顕在化する。

他方、設立当初から現実主義的傾向であったLELは、その後もその考え方を貫いており、EBを巡る環境の変化

に殆んど影響を受けず、着実な活動を継続した。

こうした教訓をふまえて、GLEBからLELまで、GLC、MMCの廃止後には、全体として同じ傾向に収れんしている。投資は「商業的」であり、「トラスト機構」を形成することなどにより様々な民間資金を動員しているのである。

#### IV 中央政府による地方政府支出の削減と企業公社の財政的基盤の脆弱化<sup>(34)</sup>

##### 一 中央政府と地方政府の対抗

サッチャー政権が成立する以前においては、中央政府は地方政府の政策に対して介入することが少ないという伝統があった。すなわち、従来は中央政府は防衛、国際関係、マクロな経済運営といった「高度な」政治に関心をもつが、住宅、教育、ミクロな経済開発といった「低位な」政治には大きな関心をいだかず、それらの政策に対しては余り介入していなかったのである。

ところが、サッチャー政権の成立とともにこうした伝統は打ち破られ、中央政府は地方政府が実施している「低位な」政治に対して介入し、しかも次第にその度合を強化していった。それは次のように行なわれた。

第一に、地方当局の行政やその成果に対して関心を持ち、法による規制を強化し、通達、忠言、非難を行ない、特定の地方当局に対して税率上限規制などによって政策の実施を妨害した。

第二に、上記のことを実現するために、新しい法律をつくるなどの手段で地方当局の裁量や選択を弱めていった。

しかも、中央政府の攻撃は、都市左翼によって担われていた地方政府の反中央政府的宣伝に対する反撃という様相をもっていった。例えば、GLC、MMCの廃止は八三年の保守党選挙綱領に最終局面でサッチャー首相自身の命で



そう入されたが、これはGLCの政策と宣伝に対する嫌悪、ケン・リヴィングストーンGL知事に対する個人的な嫌悪に基いてなされたと言われる。また、地方当局の行政の実行を点検するために設置されたウィディコンベ委員会は、GLCの広告キャンペーンに対抗するために導入されたと言われる。

## 二 中央政府の攻撃の強化と企業公社の財政基盤の脆弱化

### 1 概観

イギリス地方政府の中央政府支出への依存傾向は一九六〇年代から七〇年代に強まっていた。たとえば、一九七四―七五年には経常支出における地方政府収入に対する中央政府補助の割合は四五%、レイトの割合は二四%も占めていた。

六〇年代から七〇年代にかけて慢性的なインフレーションに悩まされた中央政府は、緊縮財政政策を採用し始め、労働党キャラン内閣ヒーリー蔵相の下で七五年に地方政府財政に関する相談委員会(Consultative Council)が設置され、支出の抑制や削減について協議されるようになった。

ところが七九年にサッチャー保守党政権が成立すると、地方財政支出をめぐる中央政府と地方政府の対抗は、緊縮財政というレヴェルをこえて財政支出の中味に関するものへと変化していった。中央政府は国家財政支出の中で防衛、法秩序、社会保障(失業増に対する緩衝剤)に関する支出を増加させ、住宅、教育、社会的サーヴィスに関する支出を削減させるという基本方針を確立し、それに基づいて地方政府財政に関する相談委員会の場での調整に臨んできた。これに対して地方政府は住宅、教育、社会的サーヴィスに関する支出を維持又は充実させようとした。さらに、八〇

年代初めに成立した都市左翼の影響下にあった地方政府は、既存の中央政府の補助やレイトを活用して、既存の住宅、教育、社会的サーヴィスへの支出を維持するとともに、不況下で生じた社会的・経済的矛盾に対して新しい政策を開発していった。地方政府のEBはそうした政策の重要な柱であった。

## 2、中央政府の攻撃（七九〜八三年）

中央政府の地方政府への攻撃は八〇年財政法、八二年地方財政法といった法的手段で実施された。

### ①八〇年財政法

この法律によって中央政府の財政補助金の配分に関して新しいシステムが導入され、「超過支出」団体に対しては国庫補助金が削減されるようになった。これはロンドン等の大都市が住民サーヴィスのために行なう行政にとまなうコストに対する国庫補助金を削減するという意図をもっていた。また、この法律によってペナルティ・ゾーンが設定された。中央政府が評価した必要数量を平均一〇％超えたときには自動的にペナルティがかかり、その超過した支出分は中央政府の補助金ではなくレイトから資金供給を受けることとなった。この制度によって多くのペナルティをかけられたのは中央政府の許容範囲を超えて教育、社会サーヴィス、経済開発を実施していた労働党が支配する地方政府当局であった。その結果、そうした地方政府は財源をレイトに依存する傾向を強めていった（表7）。こうした脈絡の中でEBの財源もレイトへの依存を強めていったのである。

### ②八二年地方財政法

表7 地方政府の収入源(経常費)の比率(%)

	地 方 税 (レイト)	中 央 政 府 からの補助金	そ の 他
1975 / 6	23.9	46.8	29.3
1978 / 9	23.2	44.0	32.8
1984 / 5	27.0	39.2	33.8

注：これらの数字はイングランドにのみ適用される

出所：Gerry Stoker "The Politics of Local Government", 1988

この法律によりペナルティ制度が合法化された。また、労働党が支配する地方政府がその新しい政策の有力な財源としていた追加レート(後述)や付加徴収付加価値税といった操作的行為ができなくなった。これにより、経済開発政策の財源となる財政年度内の追加収入の獲得は不可能となり、その影響を受けてEBは資金難に追い込まれたのである。

### 3 地方政府の防戦と中央政府の再攻撃

上述のような中央政府の攻撃に対して地方政府は強く抵抗し、防戦に努めた。中央の保守政権にもともと批判的な労働党支配下の地方政府はもとより、保守党支配下の地方政府も含めて、「地方政府協会」を中心にして中央政府の地方政府への介入に対して批判を集中した。それは裁判所で争うという(実際には効果はなかったが)ほどの激しさを示す局面もあった。

地方政府の中央政府に対する抵抗の手段は補助金カットに抗して、レイトの税率をあげること(追加レート)と「創造的な勘定」(creative accounting)であった。

まず、レイトの税率引上げについて。

中央政府は前述のように補助金を削減してきた。地方政府は自らの行政計画を充足するためにどこからか財源を確保しなければならない。そこでレイトの税率を引き上げて行政計画を実行したのである。中央政府の補助金の削減がレイトの税率引上げにつながったのである。

なお、都市左翼は地方政府の行政計画は貧困層の社会保障の確保という側面が強いので、レイト税率の引き上げは貧困層にとって歓迎すべきことであると考えていた。

次に「創造的な勘定」について。

これは中央政府によるペナルティを避けて補助金収入を最大限にするために、支出の及ぶ範囲を年度間に広げて、操作するというものである。この結果、中央政府の補助金は資本的支出については削減されたが、経常的支出についてはそれほど削減されませんでしたことに成功した。

八三年にサッチャー保守党内閣が再選されると、地方政府に対する「過度の支出」への攻撃が強められた。

中央政府の攻撃の一つは八四年六月に発表された「税率の上限規制」(レイト・キャッピング政策)であった。これは八四年のレイト法に基づくもので、環境大臣がすべての地方政府当局の税率を制限するために、指定された当局に対して上限を設定するものである。これに対しては地方政府による強力な反対闘争が繰り広げられたが、結局、税率上限規制を撤回させるに至らず、それは合法化された。そしてこの政策は主として労働党支配の地方政府を対象として次第に強化されていった。

中央政府の攻撃の二つは「創造的勘定」という戦術に対するものであった。地方政府は、この戦術を活用して抵当借金、土地、その他の財産の売却、購買制度の延期、リースとリースバック制度の導入などを試みたが、これらに対して中央政府は次のような措置をとった。八六年法で抵当借金の売却を制限し、八六年七月二二日以降は購買延期協定を不法なものとし、八八年はじめにリースとリース・バックの制度を妨害した。

そして、ついに八七年財政法で、サッチャー政権は、中央政府による地方財政支出に関する過去の決定を遡及的に合法化した。ここに、八〇年代に続いた地方財政支出をめぐる中央政府と地方政府の対抗は、基本的に中央政府の勝

利のうちに結着がついたのである。

以上のような中央政府による地方政府支出の削減とそれをテコとした地方政府の政策に対する攻撃は地方政府の経済開発政策に対して限界をもたらし、EBの活動もそうした中で大きな制限を加えられたのである。

## V まとめと展望

### 一 地方政府の経済開発政策の評価

イギリスにおける地方政府の産業政策・雇用創出政策の可能性と限界を明確化し、今後を展望してみよう。<sup>(35)</sup>

ピーター・ソーンダーズ(Peter Saunders)によれば、もともと地方政府の中心的な役割は集合的消費の過程(道路、教育、清掃、病院、住宅等)を促進することであり、経済過程への地方政府の介入は制限されたものであり、マインナーな活動である。また、パトリック・ダンリーヴィ(Patrick Dunleavy)は現代国家は公私(官民)のリンクが深いコーポレート・ステイトであるが、集合的消費の促進を地方政府にまかせてきており(ただし、中央政府と地方政府との機能の分担は国ごとに異なり、歴史的にも変化しているが)、したがってソーンダーズの地方当局の経済開発政策の発展についてのペシミズムは有効性をもつ、としている。こうした両者の主張は、現実をそれなりに説明しており、大まかな捉え方として妥当である。

しかし、問題はその先にある。地方政府の経済過程への介入が制限されたものであっても、その制限下にあつて、地方政府が実際に経済過程にどれだけ介入するかは、当該の地方政府の選択した政策方向に規定される。また、その介入が実効性をどれだけ持つかは、当該の地方政府の政策実現能力と中央政府のそれに対する政策方向、地元の経済

界や労働団体の地方政府への協力度などに依存する。そして地方政府の経済過程への介入は、その政策の中でマイナーではなくなる可能性も秘めている。地方政府の産業政策・雇用創出政策を分析する際にはこうした点を視野に入れる必要がある。

公的選好理論に基盤を置くタイバウト・ピーターソン(Tiebout Peterson)は高度に要求主義的(aquisitive)な市民達に基盤を置く地方政府の活動モデルを次のように描く。①配分的業務―道路、学校などの集合サービス、②再分配的業務―公的住宅、社会保障、③開発的業務―コミュニティの一般的富を増加させるもの<sup>(36)</sup>（雇用創出もここに含まれる）。市民は②に対しては、それほど支持を示さないが、①、③に対しては地域に「金を払っただけの価値」(value for money)をもたらす限りで支持を示す。③に関しては、地方政府が選挙民に対して、それが資金投下しただけの効果をあげることを示せば（逆にリスクが少ないことを示せば）、彼らに支持されるということになる。

ところが、この過程で中央政府との関係が問題となる。中央政府は地方政府が経済開発や雇用創出を行なう政策を実施しても、それらが中央政府からみて中央政府と大企業の間接関係を損なったり、資金投下の効果ないとみなされるときには、中央政府はそうした地方政府の産業政策・雇用創出政策を制限しようとする。こうした場合には中央政府と地方政府の対立が表面化し、両者の力関係が産業政策・雇用創出政策の動向に反映することになる。

以上のようなソーンダーズ、ダンリーヴィとピーターソンの説の批判的検討をふまえると、都市左翼によって主導された地方政府による産業政策・雇用創出政策は次のように評価することができる。

地方政府の中心的役割は「集合的消費の過程（道路、教育、清掃、病院、住宅等）を促進すること」であり「経済過程への介入」は制限されたものである。しかし、そうした制限下にあっても地方政府がどれだけ実際に経済過程に介入するかは、当該の地方政府の選択した政策方向によって異なる。都市左翼によって主導された地方政府は、従来

の地方政府とちがった政策思想の下で、これまでになかったような産業政策・雇用創出政策を実施していった。それらの中には本稿の「Ⅱ―Ⅱ―2」で簡単にふれた次のようなものがあった。地方政府そのものが社会福祉、教育、住宅などの政策を担う雇用を増加させ、その採用時において機会均等を重視し、その労働諸条件の改善を行うこと。地方政府が、その購買力を活用して発注企業に対して雇用の質の改善や「よき雇用実践」（組合承認や採用時の機会均等）を促したり、住民の便宜をふやす生産物（社会的有用生産物）を生産するよう促したりすること。小売業、倉庫業、新オフィスビルディング、コンピュータ・ソフト、観光業など、育成し易いサービス・セクターを奨励すること。そして企業公社をとうし、地域産業に投融资すること。そうした政策はコミュニティの一般的富を増加させる活動であり、それ故に地方政府が選挙民に対して、それが資金を投下しただけの効果をあげていることを示すことができる限り、選挙民の支持を受けることができた。

ところが、この過程で地方政府と中央政府の関係が悪化していった。地方政府の産業政策・雇用創出政策を多数の選挙民は支持していたが、中央政府は、それが中央政府と大企業の間を損ない、かつ資金投下の効果がないと見なした。そこで中央政府は、都市左翼に主導されたこうした地方政府の産業政策・雇用創出政策に制限を加え、それに枠をはめようとしてきた。この過程は中央政府と地方政府の権限をめぐる対抗、地方政府の組織のあり方をめぐる対抗、地方税制の改変をめぐる対抗といった、中央政府と地方政府の間のより大きな対抗の一環をなしていた。このため、そうした諸対抗の帰趨に地方政府の産業政策・雇用創出政策のあり方が強く規定されることになった。

## 二 官民協調か民間主導か

右のようなコンテキストの中で、EBのあり方やその政策内容をめぐる対抗が展開された。地方政府が経済開発に

積極的にコミットすべきか否かがそこでの争点であった。そして、労働党が支配する地方政府が経済開発の官民協調 (Public/Private Sector Partnership) 方式<sup>(37)</sup>を主張し、推進したのに対して、保守党サッチャー中央政府が民間主導方式を主張し、推進したのである。

EBの官民協調方式とは、次のようなものであった。地域経済の再建にとって民間セクターが中心的役割を担っている主体である。しかしながら、民間企業の自由にまかせることは「金融ギャップの存在」にみられるように地域経済を全くの無計画に放置することになり、その再建にとってマイナスである。そこで地方政府が民間セクターの資本市場のギャップを埋めて媒介者として活動することによって、そうでなければ発生しなかったプロジェクトに対し民間投資を向けさせることが必要である。これは民間セクターの投資を邪魔するものではなく地方政府が特定の「社会的、経済的目的」を達成するために民間セクターの投資を活用するものである。

これに対してサッチャー中央政府は公的セクターとくに地方政府の経済開発政策を有効なものとし、代りに民間主導の地域の再生をめざしていた。イギリスの最も衰退している地域の再生は民間セクターによってなされなければならないというのがサッチャー政権の基本的な考えであり、それは、Enterprise Zones (企業ゾーン)<sup>(38)</sup>、Free Ports (自由貿易港)、Urban Development Corporations (都市開発会社) といった事業をとうして実施された。

右のような官民協調方式か民間主導方式かという地方政府と中央政府の政策思想、政策実施をめぐる対抗はきわめて厳しいものであった。それが前述したGLCやMCCの存続及び地方財政支出に関する対抗と重なり、地方政府のEBを巡る環境は悪化の一途を辿ったのである。

しかしながらEBはGLCやMCCの廃止後も生きながらえた。それはEBがあげた成果が、前述したように量的には大きくなくても質的にそれなりのものをもっていったことを衆目が一致して評価したからである。EBは地方銀行、



商工会議所やTV、ラジオ、新聞などのジャーナリズムとの良好な関係を形成するように努力してきた。それとも関連し、とくに選挙民の評価があり、そのことを中央政府も無視できなかったことが重要である。それはケネス・ベーカー（当時の中央政府の地方政府大臣）が「GLEBは、経済効率という中央政府自身の基準に照らして、また、ロンドン人民のために効率のよい質の高い雇用を創出している点で、十分に成功している」と述べたことに端的に示されている。中央政府は、EBの「社会主義的施策」には批判的であるが、EBがロンドン選出の多くの保守党議員やロンドンの一定の高級官僚によっても支援されていることに配慮し、かつ、雇用を創出してきた組織であるEBを崩壊させることの政治的結果をも考慮せざるをえなかったのである。<sup>(40)</sup>

こうして官民協調方式のEBは命脈を保つことができた。

中央政府も認めざるを得なかったEBの官民協調方式は、前述したようにEBが親議会から相対的に自立している「準自律的構造」<sup>(41)</sup>をもっていることによって保証されている。すなわち、そうした構造は親議会とは違って迅速かつ専門的でビジネスライクな政策対応を可能とし、EBのサーヴィスを企業の特定されたニーズに合うように適応できるようにしているのである。

### 三 展望

EBが設立されたのは、イギリス社会で失業が特に増加しており、しかも中央政府の地域政策が失業増をくいとめるのに効果が薄いとして疑問視されている時、他方では地域の内部に基盤を置いた経済開発に努力を集中する必要性が認められた時、であった。

しかしながらEBは、その基盤を確立してこれから役割を拡大しようと意図していたまさにその時に中央政府サツ

チャー政権の攻撃に直面して不確実な存在となった。EBの主唱者たちはラーニングカーブの初期段階を経て五年程度で利潤が生まれると考えていたが、逆に初期投資の失敗（とくにGLEBとWMEB）がいくつか現われている時に中央政府の攻撃を受けたのである。

だが、GLCやMCCの廃止後もEBは生き残った。その理由は前述したとおりである。GLCやMCCの廃止後のEBは投融资政策を修正している。修正の背景の一つは前述した中央政府のレイト・キャッピング政策等による収入難である。それに伴う支出面の抑制はEBの活動を拡張ではなく「ゆっくり回る」方向に余儀なく向かわせている。修正の背景の二つは前述したように初期段階の経験の反省をふまえてEBの投融资政策自体を理念主義的、理想主義的ではなく、現実主義的に変更しようとするEB（とくにGLEB）自体の政策志向の変更にある。産業分野の戦略的設定を行なっても当該産業の中に国際競争力強化を達成する内在力がなければ、EBの投資は有効に作用しなかった。また、企業計画、機会均等といった「社会的基準」を重視した投資政策は、当該企業が経営的に脆弱である場合には投資効果がなく、EB自体の資金難をもたらした。そのことにより、EBは戦略産業の設定、「社会的基準」の重視といった「社会主義的志向」を後退させざるをえなかった。

地方政府のEBは「ゆっくり回り」、「社会主義的志向」を後退させている。しかし、EBの歴史的経験は、そのモデル的な成果にもかかわらずイギリスの経済・産業政策の伝統に対して大きな問題提起となった。イギリスでは地方政府での「実験」が中央政府の新しい政策(National Level New Framework)のモデルとなるというケースがこれまでに多かった。EBもそうしたケースの一つとなる可能性がある。

多くのEBは地方政府の「戦略的な地域開発機構」として地域の経済開発に大きな役割を果たそうというヴィジョンをもっている。それは既に七〇年代後半（七五年法に基づく）から現実化しているウェイルズ開発公社(Welsh De-

velopment Agencies)、スコットランド開発公社<sup>(42)</sup> (Scottish Development Agencies) をモデルとし、それにEBが重視してきた投融資に関する「社会的基準」を前面におし出した「民主的管理」を接合したものである。

経済開発には地域的な焦点をあてる必要があるというのはイギリスの大政党の共通認識である。そして地域の開発の主体は地方政府がふさわしいということとをEBの経験が明らかにした。というのは、現在のイギリスにおいては地域の経済・企業の状態が分析できるのは民間金融機関ではなく地方政府だからである。そして、そうした分析能力があつてはじめて地域経済の再活性化についての戦略を設定できる。問題はそうしたEBの経験をふまえて、それを「民主的管理」下の地域開発機構にいかにしたら近づけていけるかということにある。

そのためには国と地方の政府が補助金を出す資力を持ち、かつ金融機関(NIB—国家投資銀行を含む)との良好な関係を形成することが必要だといわれている。<sup>(43)</sup> 地方政府による地域経済の再生の試みは不可欠であるが、地方政府の努力によってのみでは地域経済の再生は不可能である。中央政府、民間金融機関、EC基金などの連携が不可欠である。

EBの経験を中央政府レベルにもち込む政策をめぐって労働党内には二つの構想が競い合っている。

一つは地方政府のEB(LEB)の経験をふまえた中央政府のEB(NEB)の設立である。EBの活動があらゆる衰退地域に拡大されてネットワークを作り、<sup>(44)</sup> その上で、EBのように重要産業への投融資や投融資の「社会的基準」を重視した考え方でマクロ経済にとりくむために中央政府のレベルのEBを設立するという構想である。

もう一つは中央政府のレベルではNIB(National Investment Bank)を設立する<sup>(45)</sup> という構想である。NIBは成長を助け、投資と雇用へのインパクトを最大にすることを目標とし、LEBはNIBから資金供給を受けることになる。この場合は多くのEBのもっている「社会的基準」を重視した投融資は後景に退くことになる。あるいは、

GLCやMCCの廃止後にEBが収れんしつつあるLELの活動モデルに近づくことになる。

この二つの構想のうち現在の労働党の主流的な考え方は後者である。これはEBのLELモデルへの収れん傾向という現実をふまえ、他方では保守党政権の民間主導の経済再活性化政策を批判して中央政府レベルの長期投資銀行の設立を展望している(ロイ・ハタスレー《Roy Hattersley = Shadow Chancellor of the Exchequer, Deputy Leader of the Labour Party—1987年現在》)によれば、日本等の他の資本主義国では既に導入されているがイギリスではそうっていない。

近い将来に労働党が中央政府の政権についたときには、こうした後者の構想が採用される可能性が高い。そのことは是非はここでは問わないが、EBの経験がイギリス経済の再生に向けて中央政府の果たすべき新しい役割に関して一石を投じていることは確かなことである。

(注)

- (1) この項はDoreen Massey “Spacial Division of Labour” 1984, Doreen Massey ‘The Shape of Things to come’ in 4/1 983 “Marxism Today” にある。
- (2) 一九七七年現在、イギリスの上位五〇〇社のうち三五〇社が本社をロンドンと南東イングランドにもっていた。
- (3) こうして、この地域は「半田舎、デタッチト・ハウス、良い学校」というステータスの威信を獲得している。
- (4) Jerry Stoker ‘Labour’s Urban Left: The Challenge of Local Socialism’ in Jerry Stoker “The Politics of Local Government” 1988 を参照。
- (5) Ken Livingstone “If Voting Changed Anything, They’d abolish It” (1987) によれば、GLの民主化の事例には次のようなものがある。①上級官僚の反対を抑えるために、委員会の議長をChief Officers からLeaderにかえた。(pl26)

② Ken Livingstone 知事（議長）の下で、保守党支配の時代の政治腐敗が次々とあばかれて刷新された。議長の特別休暇の中止、浪費的なレセプションの改善、おかかえ運転手つき自家用車の廃止などがそれである。（p145）③古い因襲を廃止した。議長が中世の衣装で飾ることをやめ、新政策の実施を「不法」として妨害した顧問弁護士を解雇して新しい弁護士を採用した。この過程で二年間に三分の二の Chief Officer が early retirement した。（p149）④ Open Door Policy が実施されたので、大ロンドン庁の庁舎の廊下はしばしば、婦人、ドラッグをはじめ一般のロンドンナーで埋められた。（p151）

（6）労働党ウィルソン政権下で、そうした政策を実施しようとしたが、政府官僚の反対に直面して妥協し、政策は実現しなかった。この過程でウィルソン首相によるトニー・ベン産業相の更迭という事態が発生する（中林賢二郎『イギリス通信―経済危機と労働運動』学習の友社、一九八一年、二五八ページ）。

（7）Robin Murray 'Benetton Britain' in 11/1985 "Marxism Today"

（8）都市左翼の支配下にある地方政府は、ここで述べた産業政策・雇用政策以外にも公共交通政策としてバスや地下鉄のサービスの充実や料金の引き下げ又は据え置きなどを実施した。これは一方で自家用車のない住民に mobility, freedom, choice をもたらし、他方で交通渋滞の緩和、燃料節約に貢献する。つまり、こうした公共交通政策は地域住民を支援し、地域社会の社会的、経済的生活に実践的に貢献するという意図で実施されたのである。しかしながら、こうした政策は、地方税としてのレイトからの補助金によって実施されていたが、貴族院の介入、保守党地方政府による提訴によって、レイトからの補助金が困難となり、短命に終るか、メトロポリタン・カウンシルの廃止、レイト・キャッピング（税率制限）によって廃止を余儀なくされた。

また、都市左翼は芸術、レジャー政策も実施した。これは民間大企業によるレジャーの商業化に対する挑戦として実施され、地方フェスティバル、劇場、地方史、地域研究もふくめてレジャー、ファシリティへのアクセスを容易にする意図をもっていった。とくに失業者や低所得層を優遇した。

（9）シェフィールド市の例については Martin Boddy 'Local Economic and Employment Strategies' in Martin Boddy, Colin Fudge (eds.) "Local Socialism?" 1984 の次のように述べられている。

シェフィールド市役所は雇用委員会と雇用部を八一年に設立し、市役所ができることをすべて関連づける（労働組合、雇用者やコミュニティの組織と共同しながら）として次の四点を目的に掲げた。①市内のこれ以上の失業増を防ぐこと、②失業の最悪の効果を和らげ、新しい熟練の開発を奨励すること、③新しい投資を奨励し、新しい種類の雇用を創出し、職業機会を広げること、④新しい形の民主主義と仕事に対する協同的管理を追求すること、これはもともと失業増と産業の直面している危機への対応であったが、もっと長期の目的は雇用に対してもっと直接で地方的民主的管理を獲得しようとするものであり、シェフィールドで起っている構造的、技術的变化について、より多くの社会計画を課すことであつた。そして、これは未来の社会主義政府の実行すべきモデルという意味をもっていた。

具体的にシェフィールドの雇用政策は次のようである。①公的セクターに導かれた計画的な成長、②地方政府の決定と管理の下で、ボトム・アップからの広い相談とともに、コミュニティの資源と熟練を解き放って、地方の経済を再活性化すること、③市場経済の財産をとうした間接的なアプローチでなく、既存雇用を維持し、新しい仕事を創造する直接的な介入に力点をおくこと（以下、省細は略）。

- (10) こうした観光産業奨励政策は、一見、日本のリゾート開発に似ているが、その中味は異なる。日本のリゾート開発は一般的に言えば、自然や古い建築物等を破壊してその上に展開されるのに対して、イギリスの観光奨励政策は自然を生かしたり、古い建築物等を保存したり、活用したりしてツーリズムに統合するという特色がある。

- (11) なお、地方政府の介入政策の実施のためには地方政府による調査・研究活動が不可欠である。これにより人員削減や工場閉鎖におびやかされている企業、環境問題、健康と安全の問題などを調査したり、婦人や少数民族、特定地域のテナントや住民、失業者などの特別なニーズを明らかにする。こうした調査・研究の担い手は地方政府自身、大学、ポリテクニク、コンサルタント会社、コミュニティ・グループ、資源センターなどである。

- (12) Allan Cochrane (ed.) "Developing Local Economic Strategies" 1987 p10

- (13) このことを実施すると地方当局の官僚組織が妨害し効果がなくなる。イニシアティヴは、いままでの政策主体である官僚の側ではなく地方政府の政治家の側からやってきた。

- (14) (12) に同じ。 p5

- (15) J. Mawson 'Enterprise board and some issues raised by taking equity and loan stock in major companies' "Regional Studies" vol. 21.4, p377
- (16) CLES (Centre for Local Economic Strategies) Report "Enterprise Boards" 前出の "Developing Local Economic Strategies", Andrew Coulson "Economic Development" March 1986 なぎを参考にした。
- (17) こうした方法は Lucas Aerospace の職場委員とその Alternative Economic Plan に影響を受けたものである。これは労働党中央政府の末期における労働運動の高揚を背景にして、企業再建に対して単に経営者の首切り政策に反対するのではなく、労働組合側から経営戦略に関する対案を提起して闘うという考え方である。
- (18) G L C 内にはホワイト・カラー労働組合の少数組合がある。それは革新派が中心的担い手である。彼らは既存の労働組合の考えと異なり政治的な多数派である都市左翼の考えに共鳴しており、「社会的基準」に基づく経済開発政策の推進力となっていた(元 G L C の中心メンバーで当時 CLES (Centre for Local Economic Strategies) の director の Michael Ward からの聴取、八八年二月四日)。
- (19) Mawson J. and Miller D. 'Interventionist approaches in local employment and economic development; the experience of Labour local authorities' in Hausner V. A. (Ed.) "Critical Issues in Urban Economic Development" vol. 1 (1986) なぎをよる。
- (20) Andrew Coulson からの聴取(八八年一月一日)。
- (21) (19) に同じ。 p161 へ
- (22) G L E の成果については前出の "Enterprise Boards" を参照した。
- (23) W M E B については(16)(19) なぎを参照した。なお西ミッドランズの産業衰退について Ken Spencer, Andy Taylor, Barbara Smith, John Mawson, Norman Flynn, Richard Batley "Crisis in the Industrial Heartland - A study of the West Midlands" 1986 に詳しい。
- (24) (12) に同じ。 p381
- (25) "West Midlands Enterprise Board" (W M E B の紹介パンフ) 1986, p4

- (26) 同左。付録。
- (27) 以上は八六年までのことである。その後、次のようなことが実施されている。
- ① 地域産業財産についての研究
- 地域経済の再生にとって、大規模小売業、レジャー産業、ハイ・テク産業の開発が不可欠であるが、産業用建物が不足しているため、そうした産業への投資を大きな投資家が避けている。そこで地域産業財産についてEB自身が研究して、大きな投資家がこうした産業に投資できるようにする。
- ② M I L A N
- これはMotor Industry Local Authority Networkであり、自動車とその部品の産業に関する地方当局と地域の経営者団体や労働組合とのネットワークである。それはWM自動車産業フォーラム（自動車産業のために有望な未来をつくるためのキャンペーン団体）を組織し、地域議会や労働組合が共同して、セミナー、会議を開き、スポンサーとなり、自動車産業に関して地域経済への戦略的アプローチを広げてきた。
- (28) L E L については、Peter Damesick and Peter Wood (eds.) "Regional Problems, Problem Regions, and Public Policy in the United Kingdom" Oxford University Press, 1987 などを参照。
- (29) この項は "Annual Report of Lancashire Economic Limited" 1986 などを参照した。他にこの論文で言及できなかった様々な試みもある。
- (30) 八六年度には約三四六万ポンドを二二企業に投資して（そのうち一五企業は新規投資）、その結果、設立以来四〇〇〇以上の雇用を創出した（L E L の『レポート』八六年度）
- (31) 八六年度には、二五八〇の職業施設である（"Annual Report of Lancashire Economic Limited", 1986）。
- (32) M. S. Fisher "Local Enterprise Board" 1985-86, p31.
- (33) 以下は、前出 "Developing Local Economic Strategies" p21.
- (34) 詳しくは Jerry Stoker "The Politics of Local Government" 1988 を参照。
- (35) Chandler and Lawless "Local Authority and the Creation of Employment" 1985, p264-67 を参照。



(36) ピーターソンは、このモデルを基にして②を中央政府が担い、①、③を地方政府が担う、と主張しているが、こうした考え方は事実には照らして必ずしも説得的でない。

(37) (32)に同じ。p38-40

(38) この点は、成田孝三「エンタプライズゾーンの性格と問題点」『季刊・経済研究』第六卷第三号、八三年、同「英国エンタプライズゾーンの中間時点評価」『同上』第一〇卷第三号、八七年、内田勝「イギリスの都市再開発」『都市問題』第七五卷第八号、八四年八月号、村田喜代治「ロンドンのインナーシティ問題」『経済学論纂』第二六卷第四号、八五年七月、などを参照のこと。

(39) (32)に同じ。p37

(40) (32)に同じ。p36

(41) (32)に同じ。p39

(42) Secretary of State によって任命された開発公社であり、中央政府、地方政府、公社の間でパートナーシップを形成している。土地の取得と開発、環境の改善、工場建設、産業への融資奨励策などを行なう地域の統合開発機関である。

(43) (15)に同じ。p383.

(44) CLES (Centre for Local Economic Strategy) が行ったネットワークづくりに大きな役割を果たしている。

(45) 例えば Roy Hattersley 'The British Investment Bank' in Roy Hattersley "Economic Priorities for a Labour Government" 1987 を参照。